

ANALISA

1985 — 6

PENGGALAKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA ELAS MENENGAH



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
A. Sudiharto DJIWANDONO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Ronald NANGOI
S. TJOKROWARDOJO

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534
356535

PENGANTAR REDAKSI	473
AMERIKA SERIKAT SEBAGAI PASAR EKSPOR NON-MIGAS INDONESIA	
<i>Hudi SOEASTRO</i>	475
EKSPOR GAS ALAM INDONESIA KE JEPANG	
<i>Michael B. SOEBAGYO</i>	486
NEGARA BERKEMBANG DAN BABAK BARU GATT	
<i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	496
KEBIJAKAN ILMU DAN TEKNOLOGI	
<i>H. Haryo ASWICAHYONO</i>	504
KELAS MENENGAH DI INDONESIA: SUATU TINJAUAN KEPUSTAKAAN	
<i>SUKANTO</i>	515
KELAS MENENGAH DI INDONESIA: TINJAUAN SOSIAL- EKONOMI	
<i>Nancy K. SUHUT</i>	524
EFEKTIVITAS ORGANISASI PEMBANGUNAN DESA	
<i>Medelma KUSHARWANTI</i>	532

Pengantar Redaksi

Usaha penggalakan ekspor non-migas adalah merupakan tugas nasional dewasa ini, terlebih di masa yang akan datang. Dalam usaha menggalakkan ekspor banyak masalah yang dihadapi dan yang harus dipecahkan. Amerika Serikat dan Jepang adalah merupakan dua negara yang menjadi pasaran ekspor utama Indonesia. Tetapi walaupun kedua negara ini merupakan partner dagang utama Indonesia, untuk memasuki pasar kedua negara ini Indonesia masih menghadapi persoalan-persoalan yang cukup rumit. Selhubungan dengan ini tulisan pertama berjudul "Amerika Serikat Sebagai Pasar Ekspor Non-Migas Indonesia," Hadi SOESASTRO mengetengahkan timbulnya beberapa persoalan, bagaimana memecahkan persoalan atau langkah-langkah yang harus diambil oleh Indonesia untuk memasarkan produknya khususnya produk manufaktur ke Amerika.

Salah satu komoditi ekspor Indonesia yang memberi prospek baik adalah gas, sampai sekarang yang menjadi pasar utama gas Indonesia adalah Jepang. Michael B. SOEBAGYO dalam tulisannya yang berjudul "Ekspor Gas Alam Indonesia ke Jepang" secara khusus menyoroti perkembangan dan prospek LNG Indonesia ke Jepang. Dalam tulisan ini juga dikemukakan pentingnya kebijaksanaan terpadu dan konsisten dalam menata strategi ekspor, khususnya ekspor LNG.

Usaha penggalakan ekspor tidak terlepas dari ketentuan yang berlaku, disepakati oleh dan/atau antar negara, salah satu ketentuan yang utama adalah GATT. Segera sesudah perampungan Babak Tokyo (1973-1977), yang merupakan ke-7 sejak penandatanganan GATT tahun 1947, banyak pertanyaan yang tidak terjawab, dan ini menyangkut kepentingan perdagangan negara berkembang. Selhubungan dengan ini Djisman S. SIMANDJUNTAK dalam tulisannya yang berjudul "Negara Berkembang dan Babak Baru GATT"

mengetengahkan hal-hal yang berkaitan dengan peluang dan kendala keikutsertaan negara berkembang dalam babak baru GATT.

Indonesia sulit atau bahkan tidak mungkin memacu pertumbuhan ekonominya tanpa menguasai ilmu dan teknologi.

Kemajuan teknologi yang sangat cepat menyebabkan pentingnya setiap negara mempunyai kebijakan tertentu yang menyangkut bidang-bidang ilmu dan teknologi itu sendiri. Berkaitan dengan ini H. Haryo ASWICAHYONO dalam tulisannya yang berjudul "Kebijakan Ilmu dan Teknologi" menguraikan secara garis besar fungsi, kegiatan-kegiatan ilmu dan teknologi serta kebijakan-kebijakan maupun faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam rangka penyusunan kebijaksanaan ilmu dan teknologi.

Di Indonesia dewasa ini telah tumbuh dan berkembang suatu kelas masyarakat yang disebut "kelas menengah." Menurut ahli-ahli ilmu sosial, "kelas menengah" ini mempunyai ciri, sifat, pandangan yang berbeda dengan kelas masyarakat lainnya. Dua tulisan berikutnya masing-masing "Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Kepustakaan" yang ditulis oleh SUKANTO dan "Kelas Menengah di Indonesia: Tinjauan Sosial-Ekonomi" oleh Nancy K. SUHUT membahas perihal kelas menengah di Indonesia. Tulisan yang disebut pertama lebih mengetengahkan dan mencoba menjernihkan pengertian "kelas menengah," sedangkan tulisan yang disebut kedua menyoroti sikap "kelas menengah" terhadap usaha-usaha pembangunan yang dilakukan dalam pemerintahan Orde Baru.

Usaha pembangunan di Indonesia dapat dikatakan berhasil jika menyentuh seluruh anggota masyarakat. Karena sebagian terbesar masyarakat bermukim di pedesaan, dengan sendirinya usaha pembangunan akan mencapai sasarnya jika pembangunan desa berjalan dengan baik. Untuk membangun masyarakat pedesaan dibutuhkan adanya organisasi yang dapat berfungsi secara efisien dan efektif. Medelina KUSHARWANTI dalam tulisannya yang berjudul "Efektivitas Organisasi Pembangunan Desa" menyoroti masalah-masalah yang masih melekat dalam pengorganisasian pembangunan desa dewasa ini, dan sekaligus menyuguhkan langkah-langkah yang perlu diambil untuk mengaktifkan organisasi pembangunan desa agar sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Amerika Serikat Sebagai Pasar Ekspor Non-Migas Indonesia*

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Produk nasional bruto (PNB) Amerika Serikat yang meningkat secara nyata dengan 3,7% selama tahun 1983, setelah mengalami penurunan sebesar 2,1% pada tahun sebelumnya, segera tampak pada perkembangan impornya. Secara nominal impor Amerika Serikat pada tahun 1982 menurun dengan 6,8% tetapi meningkat dengan 5,9% pada tahun 1983. Namun pertumbuhan impor ini belum mencapai tingkat yang dialami selama periode 1978-1981, yaitu sebesar sekitar 13,7% rata-rata per tahun.

Impor hanya merupakan bagian sebesar 11,3% dari PNB Amerika Serikat (1983), tetapi pasar impor Amerika Serikat sebesar US\$270 milyar (1983) itu merupakan pasar yang berarti, terutama bagi ekspor negara-negara berkembang. Pada tahun 1983 ekspor total negara-negara berkembang mencapai sekitar US\$516 milyar; dari jumlah itu sekitar 53% diserap oleh Amerika Serikat (18%), Jepang (13%), dan Masyarakat Eropa (22%). Pasar Amerika Serikat lebih lagi berarti bagi ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang. Amerika Serikat mengimpor sekitar 55% dari keseluruhan ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang, dibandingkan misalnya dengan saham pasar Jepang, yaitu hanya sebesar 9%.¹ Sehubungan dengan kenyataan ini tidaklah mengherankan bahwa pasar impor Amerika Serikat menjadi perebutan negara-negara berkembang, khususnya untuk barang-barang manufaktur.

*Makalah disampaikan pada Sidang Pleno Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), Batu, Malang, 26-28 Maret 1985.

¹*Far Eastern Economic Review*, 25 Oktober 1984, hal. 72.

Impor Amerika Serikat dari keseluruhan negara-negara berkembang hanya meningkat sebesar 1,6% selama tahun 1983 sedangkan impor dari negara-negara industri maju meningkat sebesar 7,5%. Namun impor dari negara-negara berkembang di Asia menunjukkan peningkatan yang paling besar, yaitu 18,6%.

Perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat cukup menggem-birakan. Setelah mengalami penurunan sebesar sekitar 11% pada tahun 1982, impor Amerika Serikat dari Indonesia meningkat dengan 25,5% pada tahun 1983, suatu pertumbuhan yang lebih tinggi daripada yang dialami selama periode 1978-1981, yaitu sebesar 18% rata-rata per tahun. Dengan perkembangan ini maka Indonesia termasuk salah satu negara berkembang dengan pertumbuhan ekspor ke Amerika Serikat yang paling pesat; negara-negara lainnya di Asia adalah Singapura (30,6%) dan Korea Selatan (27,4%).²

Pertumbuhan yang pesat ini membawa masalah-masalah baru bagi Indonesia, termasuk tindakan-tindakan pembatasan seperti yang dialami oleh ekspor tekstil dan pakaian jadi sejak akhir tahun 1983, walaupun secara keseluruhan saham Indonesia dalam impor Amerika masih sangat kecil. Pada tahun 1983, impor Amerika Serikat dari Indonesia hanya merupakan 2,1% dari keseluruhan impornya atau 5,5% dari impor dari negara-negara berkembang.

Perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat dan masalah-masalah yang dihadapi perlu diikuti dan dipelajari dengan saksama sebab bagaimanapun Amerika Serikat merupakan pasar yang penting bagi ekspor Indonesia, khususnya ekspor non-migas -- termasuk barang-barang manufaktur. Pada tahun 1983, sekitar 81% dari keseluruhan ekspor Indonesia menuju ke tiga negara saja, yaitu Jepang (45,8%), Amerika Serikat (20,2%), dan Singapura (14,8%). Pasar bagi ekspor non-migas lebih tersebar (*diversified*), namun saham tiga negara tersebut masih mencapai 60%, yaitu Singapura 21,9%, Jepang 20,8%, dan Amerika Serikat 17,4%.

Tulisan ini terlebih dahulu akan mempelajari pola dan struktur ekspor Indonesia ke Amerika Serikat, dan akan membahas secara singkat persoalan-persoalan yang dihadapi oleh ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat sebagai suatu kasus yang aktual dan relevan. Bagian berikutnya menilai kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat dewasa ini, dan pengaruhnya bagi Indonesia. Dalam bagian terakhir akan diajukan beberapa masalah yang kiranya perlu dipelajari lebih lanjut untuk meningkatkan ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat.

²Angka-angka ini diambil dari IMF, *Direction of Trade Statistics*, 1984 Yearbook.

EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT

Selama periode 1978-1983 secara keseluruhan struktur ekspor Indonesia ke Amerika Serikat tidak mengalami perubahan yang drastis bila dilihat dari saham dominan ekspor migas, yaitu 82,6% pada tahun 1978 dan 79,6% pada tahun 1983. Malahan pada tahun 1981, saham ekspor migas mencapai 86,2%. Sejak tahun 1981 memang terlihat adanya kenaikan dari saham ekspor non-migas, dari 13,8% menjadi 20,4% pada tahun 1983.

Seperti terlihat pada Tabel 1, struktur ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat tidak banyak mengalami perubahan bila dilihat dari peranan dominan dari dua komoditi ekspor tradisional, yaitu karet dan kopi. Pada tahun 1978, karet dan kopi meliputi sekitar 78% dari keseluruhan ekspor non-migas, dan pada tahun 1983 saham kedua komoditi tersebut masih mencapai sekitar 57%. Namun demikian, di luar kedua komoditi ini telah terjadi peningkatan yang menyolok dalam ekspor barang-barang manufaktur, khususnya kayu lapis, pakaian jadi, dan tekstil. Saham barang-barang ini meningkat dari 2% pada tahun 1978 menjadi sekitar 31% pada tahun 1983, atau dari nilai ekspor sebesar US\$10 juta menjadi US\$270 juta dalam kurun waktu 6 tahun. Jumlah ini tidak kecil bila dilihat dalam perbandingan dengan

Tabel 1
EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT MENURUT JENIS KOMODITI UTAMA
1978-1983. (juta US\$)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Migas	2.448,1	2.540,0	3.572,0	3.518,5	2.961,5	3.394,8
Non-migas	514,1	630,7	731,3	565,3	584,5	871,9
Karet	264,2	309,8	398,0	301,9	257,0	350,5
Kayu lapis	3,5	4,7	9,4	17,7	55,5	167,6
Kopi	138,3	208,9	203,2	119,8	117,7	142,6
Pakaian jadi	6,1	5,5	7,4	37,4	59,7	83,9
Rempah-rempah	29,0	22,5	29,7	25,5	26,3	38,8
Teh	18,7	15,9	20,4	19,5	16,5	25,7
Tekstil	0,7	0,9	1,3	3,2	2,2	18,0
Lainnya	53,6	62,5	61,9	40,3	49,6	44,8
Total	2.962,2	3.170,7	4.303,3	4.083,8	3.546,0	4.266,7

Sumber: BPS, Statistik Ekspor (berbagai tahun).

nilai keseluruhan ekspor Indonesia ke Jerman Barat, Belanda atau Australia yang masing-masing berkisar pada US\$200 juta hingga US\$290 juta.

Peningkatan ekspor non-migas ke Amerika Serikat secara menyolok terjadi pada tahun 1983, dengan kenaikan nominal mendekati 50%. Ekspor semua jenis komoditi utama (Tabel 1) mengalami kenaikan, tetapi kenaikan yang besar ditunjukkan oleh barang-barang manufaktur. Dalam hal tekstil, persentase kenaikan yang besar itu terjadi dari basis yang rendah.

Tabel 2 membandingkan perkembangan ekspor Indonesia secara keseluruhan dengan ekspor ke Amerika Serikat menurut golongan barang (SITC). Walaupun dari tahun 1982 ke tahun 1983 nilai keseluruhan ekspor Indonesia mengalami penurunan sebesar 5%, ekspor ke Amerika Serikat meningkat sebesar 20% lebih. Ekspor non-migas ke Amerika Serikat untuk golongan barang makanan dan binatang hidup (SITC 0); minuman dan tembakau (SITC 1); bahan baku dan hasil tambang (SITC 2), serta bahan buatan pabrik atau barang-barang manufaktur (SITC 6) meningkat antara 30 sampai 45%, lebih cepat daripada keseluruhan ekspor barang-barang tersebut masing-masing.

Tabel 2

EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT MENURUT GOLONGAN BARANG SITC, 1982-1983
(juta US\$)

Kode SITC	Golongan Barang	1982		1983		Perubahan ke AS	Nilai (%) Total
		ke AS	Total	ke AS	Total		
0	Makanan dan binatang hidup	163,5	904,6	213,2	1.093,1	+ 30,40	+ 20,84
1	Minuman dan tembakau	6,7	42,3	9,6	47,8	+ 43,28	+ 13,00
2	Bahan baku dan hasil tambang	260,2	1.581,5	353,5	1.649,7	+ 35,86	+ 4,31
3	Minyak dan bahan bakar lainnya	2.961,1	18.407,9	3.394,8	16.153,0	+ 14,65	- 17,68
4	Minyak nabati dan hewani	7,7	133,4	6,9	148,7	- 10,39	+ 11,47
5	Bahan kimia dan hasil-hasilnya	12,1	61,5	9,6	119,0	- 20,66	+ 93,50
6	Bahan buatan pabrik	59,1	817,2	186,9	1.349,7	+ 216,24	+ 65,16
7	Mesin dan alat pengangkutan	3,1	179,6	0,0	133,3	—	- 25,78
8 & 9	Barang-barang lainnya	66,1	200,3	92,1	451,6	+ 39,33	+ 125,46
	Jumlah	3.546,0	22.328,3	4.266,7	21.145,9	+ 20,32	- 5,30

Ekspor ke Amerika Serikat untuk golongan barang-barang lainnya (SITC 8), termasuk pakaian jadi, juga meningkat sebesar hampir 40%, tetapi berada di bawah peningkatan keseluruhan ekspor barang-barang tersebut. Selain itu walaupun keseluruhan ekspor golongan minyak nabati dan hewani (SITC 4

dan bahan kimia dan hasil-hasilnya (SITC 5) mengalami kenaikan, ekspor ke Amerika Serikat menurun.

Di luar beberapa komoditi utama seperti tertera pada Tabel 1 telah terjadi pula peningkatan ekspor ke Amerika Serikat untuk jenis-jenis barang tersebut di bawah ini (Tabel 3). Sebaliknya telah terjadi penurunan pada ikan beku, yang pernah mencapai nilai ekspor ke Amerika Serikat sebesar US\$11,5 juta pada tahun 1979, berbagai jenis minyak nabati dan hewani yang pernah mencapai nilai sebesar US\$20 juta pada tahun 1980, selain kayu dan beberapa jenis mineral.

Tabel 3

BEBERAPA KOMODITI EKSPOR YANG MENINGKAT
DI PASAR AMERIKA SERIKAT

Kode SITC	Golongan Barang	Nilai Ekspor (US\$)	
		1983	1978
1122	Rokok	5.861.919	139.609
5516	Bahan kimiawi organik	1.316.895	—
8321	Mebel	759.106	12.563

Sumber: BPS, *Statistik Ekspor* (berbagai tahun).

Uraian singkat mengenai perkembangan ekspor Indonesia ke Amerika Serikat menunjukkan bahwa proses penetrasi barang-barang manufaktur Indonesia ke dalam pasar Amerika Serikat sudah dimulai, tetapi perkembangan yang pesat baru dialami oleh jenis-jenis barang yang terbatas, yaitu kayu lapis dan pakaian jadi serta tekstil. Secara umum dapat dikatakan bahwa ekspor non-migas khususnya barang-barang manufaktur Indonesia ke Amerika Serikat akan terus meningkat. Masalahnya adalah berapa pesat ekspor tersebut dapat ditingkatkan dan sejauh mana dapat diperbanyak jenis-jenis ekspor manufaktur. Sebab, di satu pihak potensi pasar Amerika Serikat masih sangat besar bila diingat bahwa impor barang-barang manufaktur dari Indonesia baru berkisar pada 0,6% dari keseluruhan impor barang-barang manufaktur oleh Amerika Serikat dari negara-negara berkembang. Di pihak lain, proses penetrasi barang-barang manufaktur ke dalam pasar Amerika Serikat bukanlah tanpa persoalan, seperti yang telah dialami oleh Indonesia dalam bidang tekstil dan pakaian jadi dewasa ini.

KASUS EKSPOR TEKSTIL DAN PAKAIAN JADI

Masalah-masalah yang dihadapi Indonesia dalam ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat merupakan kasus aktual dan relevan yang menunjukkan peliknya proses penetrasi pasar, khususnya bagi barang-barang manufaktur. Namun kasus ini tidaklah representatif bagi ekspor barang-barang manufaktur lainnya.

Pasar impor tekstil di Amerika Serikat sangat diatur melalui perjanjian-perjanjian bilateral dengan masing-masing eksportir di bawah MFA (Multi-Fibre Arrangement). Pengaturan yang diselenggarakan melalui pembatasan kuantitas (kuota) sebenarnya mempersulit penetrasi dan merugikan para "pendatang baru" seperti Indonesia.

Industri tekstil di Amerika Serikat termasuk industri yang mempunyai "lobby" yang kuat yang secara terus-menerus akan memberikan tekanan terhadap pihak eksekutif untuk memperoleh proteksi. Walaupun demikian, kasus impor tekstil dari Cina menunjukkan bahwa tekanan-tekanan proteksionis ini tidak selalu menang.

Pada tahun 1982 konsumsi tekstil dan pakaian jadi di Amerika Serikat mengalami penurunan sebesar 6%. Pemulihan ekonomi pada tahun 1982 membawa serta peningkatan permintaan akan tekstil dan pakaian jadi. *Department of Commerce* pada waktu itu memperkirakan bahwa konsumsi tekstil dan pakaian jadi di Amerika Serikat akan meningkat dengan 5% untuk tahun 1983 dan dengan 2% pada tahun-tahun berikutnya.³ Sementara itu, selama 6 bulan pertama tahun 1983 terjadi peningkatan impor tekstil dan pakaian jadi sebesar 22,5%. Perkembangan ini dengan sendirinya meningkatkan tekanan-tekanan dari pihak industri dalam negeri Amerika Serikat.

Taiwan, Korea Selatan dan Hongkong sebagai tiga pengeksport tekstil dan pakaian jadi yang terbesar ke Amerika Serikat merupakan target utama dari tekanan-tekanan proteksi.⁴ Pada pertengahan tahun 1983 Pemerintah Reagan meng-"call" 62 kategori tekstil dan pakaian jadi yang terutama ditujukan kepada impor dari ketiga negara tersebut. Yang diartikan dengan "calling" adalah suatu mekanisme konsultasi yang dihidupkan apabila pihak Amerika Serikat menganggap bahwa impor telah mencapai tingkatan yang mengancam akan mengganggu (*threaten to disrupt*) pasar Amerika Serikat.

³*Far Eastern Economic Review*, 29 September 1983, hal. 118.

⁴Pada tahun 1982 Pemerintah Reagan telah mencapai kesepakatan dengan ketiga pengeksport terbesar ini di bawah MFA untuk membatasi tingkat pertumbuhan keseluruhan impor dari negara-negara tersebut pada 1% atau kurang secara rata-rata per tahun untuk 5 tahun.

Indonesia juga terkena oleh perkembangan ini. Pada pertengahan tahun 1983 untuk pertama kalinya kuota impor tekstil dilaksanakan terhadap Indonesia, yaitu untuk kategori 340 (kemeja pria), kategori 347/348 (celana wanita dan pria), dan kategori 335 (jaket/jas wanita). Melalui beberapa kali perundingan besarnya kuota untuk kategori-kategori di atas dapat disepakati.

Pada tanggal 16 Desember 1983 Presiden Reagan mengeluarkan kebijaksanaan baru yang merumuskan kriteria tambahan untuk meng-"call," yaitu meminta konsultasi kuota, apabila: (a) keseluruhan impor suatu kategori tekstil mencapai 20% dari produksi dalam negeri Amerika Serikat; (b) penambahan volume impor selama satu tahun mencapai 30% dari tahun sebelumnya; dan (c) impor dari suatu negara mencapai 1% dari keseluruhan produksi Amerika Serikat. Dalam kaitan dengan tindakan pembatasan impor, pemerintah Amerika Serikat meminta konsultasi kuota dengan Indonesia untuk kategori produk tekstil, yaitu 315 (kain belacu), 319 (kain terpal katun), 331 (sarung tangan kerja katun), 341 (baju wanita katun), 604 (benang acrylic), 639 (knit shirts and blouses for women, girls and infants), 339 (knit shirts for women, girls and infants), dan 640 (man-made-fibre shirts) dengan alasan "market disruption" karena kenaikan ekspor terlalu tajam dan harga terlalu rendah.

Perundingan kuota ekspor tekstil di atas pertama kali diadakan pada bulan Februari 1984 di Washington dan dilanjutkan pada bulan Mei 1984 di Jakarta tanpa diperoleh kesepakatan. Pada perundingan ketiga di Washington pada bulan Agustus 1984 hanya diperoleh kesepakatan mengenai 2 kategori, yaitu 319 dan 341.

Karena ketidaklancaran perundingan Indonesia mengadukan masalah kuota ekspor ini kepada TSB (*Textile Surveillance Body*) yang bernaung di bawah GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) yang berkedudukan di Jenewa. Dalam sidang TSB bulan Oktober 1984 dihasilkan tiga rekomendasi yang diharapkan memperkuat posisi Indonesia dalam perundingan selanjutnya dengan Amerika Serikat. Ketiga rekomendasi tersebut adalah: (1) alasan Amerika Serikat bahwa ekspor tekstil dan pakaian jadi Indonesia mengganggu pasar Amerika Serikat adalah tidak benar; (2) Amerika Serikat tidak mempertimbangkan Indonesia sebagai negara berkembang dan sebagai pendatang baru; dan, (3) dalam menetapkan basis kuota Amerika Serikat tidak memperhatikan volume ekspor Indonesia sebelumnya.

Sementara itu pihak Amerika Serikat melaksanakan "call" terhadap beberapa kategori lainnya. Pada perundingan keempat di Jakarta bulan Januari 1985 dibicarakan 12 kategori yang menghasilkan kesepakatan hanya mengenai kategori (317, 334, 339, 369 pt, 639, dan 640) yang berlaku untuk periode 1 Juli 1984 - 30 Juni 1985.

Selain masalah kuota di atas, ekspor tekstil dan pakaian jadi Indonesia menghadapi dua persoalan lain. Pertama adalah masalah *countervailing duty* atau bea kompensasi. Pada bulan Juli 1984 yang lalu, ATMI (*American Textile Manufactures Institute*) bersama-sama *Amalgamated Clothing and Textile Workers Union* dan *International Ladies Garment Workers Union* mengajukan petisi ke *Department of Commerce* Amerika Serikat. Petisi tersebut menuntut agar Pemerintah Amerika Serikat mengenakan bea masuk tambahan (*countervailing duty* atau CVD) terhadap impor sejumlah produk tekstil dari Indonesia. Alasan yang diajukan adalah bahwa dalam perdagangan tekstil Indonesia berlaku tidak *fair*, karena memberikan berbagai macam subsidi.

Delapan macam cara dianggap merupakan subsidi, yaitu: pemberian sertifikat ekspor, kredit ekspor, sistem imbal-beli, keringanan pembayaran jangka pendek (*preferential short-term financing*), keringanan pembayaran jangka menengah dan panjang (*preferential medium- and long-term financing*), *tax holiday* dan beberapa fasilitas lain untuk perusahaan yang berorientasi ekspor, insentif untuk perusahaan pemegang stok, zona perdagangan bebas, dan perusahaan perakitan milik negara.

Department of Commerce menerima petisi tersebut dan mengadakan penyelidikan mengenai tuntutan tersebut. Kesimpulan pertama penyelidikan tersebut adalah bahwa Pemerintah Indonesia terbukti memberikan subsidi terhadap ekspor tekstil dan pakaian jadi ke Amerika Serikat dan akan dikenakan CVD sebesar 0,83% untuk tekstil dan 0,64% untuk pakaian jadi. Setelah dilakukan penyelidikan di lapangan oleh delegasi Amerika Serikat pada bulan Desember 1984 ternyata subsidi yang diberikan dianggap jauh lebih besar, sehingga disarankan untuk mengenakan CVD sebesar antara 20 sampai 27%.

Secara teoretis, Amerika Serikat dapat mengenakan CVD tersebut tanpa perlu membuktikan bahwa industri dalam negeri yang bersangkutan mengalami kerugian (*injury*), terutama karena Indonesia tidak termasuk penandatangan *Code on Subsidies and Countervailing Duties* dalam rangka GATT yang sampai batas tertentu dapat memberikan perlindungan. Amerika Serikat memberikan batas waktu sampai tanggal 3 Maret untuk menandatangani Code tersebut, dan mendesak Indonesia mengadakan perjanjian bilateral dengan Amerika Serikat untuk mencabut fasilitas subsidi seperti sertifikat ekspor (SE) dan kredit ekspor (KE). Perjanjian bilateral yang ditandatangani di Washington pada tanggal 28 Februari 1985 menyatakan bahwa penghapusan SE akan dilakukan per 1 April 1986 dan KE secara bertahap ditiadakan mulai 1 April 1987 hingga hilang sama sekali pada tahun 1990. Pada tanggal 4 Maret 1985 di Jenewa, pemerintah menandatangani ketentuan mengenai *Code on Subsidies and Countervailing Duties*.

Masalah kedua adalah ketentuan baru mengenai pengaturan *criteria* (rules) of origin, atau surat keterangan asal, dari tekstil yang diekspor ke Amerika Serikat yang berlaku sejak 1 November 1984 yang pelaksanaannya semakin rumit.

Tindakan-tindakan Amerika Serikat ini mendapat protes dari berbagai negara dan dilihat sebagai pencerminan sikap yang semakin proteksionistis. Selain Indonesia, petisi untuk mengenakan CVD terhadap ekspor tekstil dan pakaian jadi juga telah ditujukan kepada 12 negara lain, dengan alasan yang sama yaitu praktek perdagangan yang tidak *fair*.

Kasus ekspor tekstil dan pakaian jadi ini, walaupun tidak dapat dilihat sebagai kasus yang representatif, kiranya mencerminkan dan dapat diterangkan oleh perubahan-perubahan yang terjadi di Amerika Serikat dewasa ini, khususnya yang mempengaruhi kebijaksanaan perdagangannya.

KEBIJAKSANAAN PERDAGANGAN PEMERINTAH REAGAN

Kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat di bawah administrasi Reagan bisa dilihat sebagai suatu permainan "tarik-tambang" secara terus-menerus antara pihak-pihak yang memperjuangkan *free trade* dan pihak-pihak yang menuntut proteksi bagi industri dalam negeri. Gaya-gaya tarik-menarik tampaknya semakin menguat. Di satu pihak Presiden Reagan termasuk Presiden Amerika Serikat setelah Perang Dunia II yang secara gigih mendukung sistem pasar bebas dan perdagangan bebas. Di pihak lain merosotnya daya saing berbagai sektor industri di Amerika Serikat sejak beberapa waktu dan menguatnya nilai dollar membawa akibat yang cukup serius terhadap kemampuan ekspor Amerika Serikat dan kemampuan bertahan industri dalam negeri saingan impor (*import competing industries*), yang dalam jangka pendek cenderung diatasi melalui tindakan proteksi.

Tindakan Amerika Serikat terhadap impor tekstil dan pakaian jadi seperti dibahas di atas, khususnya mengenai CVD, tampaknya merupakan pelaksanaan dari kebijaksanaan perdagangan seperti yang dirumuskan oleh William E. Brock, *United States Trade Representative*, beberapa tahun lalu, yaitu bahwa selain memperjuangkan "perdagangan yang lebih bebas," Pemerintah Reagan akan lebih tegas menerapkan (*enforce*) apa yang dikenal sebagai *fair trade legislations*, yaitu *antidumping and countervailing duty laws*.⁵

⁵Lihat William E. Brock, "Statement on U.S. Trade Policy," pernyataan pada pembukaan hearing bersama antara Komite Keuangan Senat dan Komite Perbankan, Perumahan, dan Urusan Perkotaan di bidang Kebijakan Perdagangan Amerika Serikat, Washington, D.C., Juli 1981.

Selain itu, khususnya terhadap negara-negara berkembang, tampaknya Amerika Serikat akan semakin gigih menerapkan apa yang disebut sebagai *graduation* dan segera ingin mengakhiri perlakuan khusus (*special and differential treatment*) terhadap negara-negara berkembang, seperti terlihat dalam *Trade and Tariff Act of 1984* yang disahkan Oktober 1984 yang lalu.

Berbagai faktor memang mempengaruhi perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat. Perkembangan politik, khususnya dalam rangka pemilihan presiden, sangat berpengaruh terhadap kebijaksanaan perdagangan karena secara langsung menyangkut keadaan ekonomi para pendukung calon presiden atau presiden tertentu. Peningkatan tekanan-tekanan *lobby* tekstil di Amerika Serikat tahun 1983 dan 1984 yang lalu untuk sebagian besar dilakukan dengan memanfaatkan suasana pemilihan umum. Demikian pula, kuota terhadap impor baja yang sebenarnya ditentang oleh Pemerintah Reagan terpaksa dilaksanakan mengingat bahwa 9 negara bagian produsen baja terbesar menyangkut 225 dan 270 *electoral votes* yang dibutuhkan untuk pemilihan kembali Reagan.

Seperti yang dirumuskan dengan tepat oleh Baldwin, perubahan-perubahan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat dapat diterangkan oleh tiga faktor ekonomi dan politik yang mendasar, yaitu: (a) mundurnya kekuatan hegemonis Amerika Serikat; (b) perlawanan terus-menerus yang kuat dari kelompok industri dalam negeri terhadap penurunan bea atas barang-barang impor yang bersaing; dan, (c) usaha terus-menerus Kongres Amerika Serikat untuk mengurangi kekuasaan Presiden dalam perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan.⁶

Kesemua faktor ini perlu diikuti dan dipelajari dengan saksama agar hambatan-hambatan dalam usaha Indonesia untuk meningkatkan penetrasi ke pasar Amerika Serikat dapat diatasi.

CATATAN PENUTUP

Beberapa fakta yang perlu diterima apabila kita mempelajari masalah masalah ekspor ke Amerika Serikat adalah: (a) sistem perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan perdagangan yang semakin *fragmented and decentralized*, di mana peranan dan ikut-serta Kongres semakin besar; (b) penggunaan tindakan-tindakan proteksionis yang lebih terselubung atau *grey area measures* seperti VEs (*voluntary export restrictions*) dan OMAs (*orderly marketing arrangements*) sementara tarif telah mengalami penurunan

⁶Lihat karangan-karangan Robert Baldwin dalam daftar pustaka.

terus-menerus; (c) perlakuan yang semakin kurang simpatik terhadap negara-negara berkembang.

Kiranya jelas bahwa dalam rangka peningkatan ekspor non-migas Indonesia ke Amerika Serikat dibutuhkan mekanisme *lobbying* yang semakin luas untuk menghadapi sistem yang *fragmented and decentralized* tersebut.

Selain itu perlu kiranya dipelajari sejauh mana Indonesia dapat mengembangkan produksi bahan-bahan masukan industri untuk ekspor, karena barang-barang ini paling minimal menghadapi proteksi.

Akhirnya perlu dipelajari secara lebih mendalam sejauh mana Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya dapat membuat dialog ASEAN-Amerika Serikat menjadi forum yang bermanfaat bagi kepentingan ekonomi negara-negara ASEAN.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrams, M.J., "Trade Policy-Making in the US," *International Perspectives* (Maret/April 1984), hal. 9-11.
- Baldwin, Robert E. dan Anne D. Krueger (penyunting), *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1984).
- Baldwin, Robert E., "U.S. Trade Policy and Asian Development," *Asian Development Review*, Vol. 2, No. 2, 1984, hal. 43-68.
- Chia, Siow Yue, "Development and Issues in U.S.-ASEAN Economic Relations," Karl D. Jackson dan Hadi Soesastro (penyunting), *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley, Calif.: Institute of East Asian Studies, University of California, Research Papers and Policy Studies No. 11, 1984).
- Glassburner, Bruce, "Economic Relationships between ASEAN and the United States," makalah, Third U.S.-ASEAN Conference, Chiangmai, Thailand, 7-11 Januari 1985.
- Hufbauer, Gary Clyde dan Joanne Shelton Erb, *Subsidies in International Trade* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1984).
- Jackson, John H., "United States Law and Implementation of the Tokyo Round Negotiation," dalam John H. Jackson et al., *Implementing the Tokyo Round* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984).
- Soesastro, Hadi, "Future ASEAN-US Economic Relations: Perspectives on Strategic Planning," *ASEAN External Economic Relations* (Singapore: Chopmen Publishers, for the Economic Society of Singapore, 1982).
- Soesastro, Hadi, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," makalah, Third U.S.-ASEAN Conference, Chiangmai, Thailand, 7-11 Januari 1985.
- Suhartono, R.B., "US-Indonesian Economic Relations," makalah, Seminar on US-Indonesian Economic Relations, Puncak, November 1979.

Ekspor Gas Alam Indonesia ke Jepang

Michael B. SOEBAGYO*

Jepang, sebagai negara industri yang pertama dan utama di Asia, termasuk negara yang miskin sumber daya alam, sehingga kebutuhan bahan baku dan energi harus dibeli dari luar negeri. Jepang sangat tergantung pada energi impor. Pada awal tahun 1980-an hampir separuh dari nilai seluruh impor Jepang adalah pembelian bahan bakar tambang dari luar negeri. Minyak bumi merupakan bagian terbesar dari energi impor Jepang, sebagaimana terlihat dari angka-angka berikut. Nilai impor minyak bumi mencapai 37% dari nilai total impor atas dasar CIF. Bila dikaitkan dengan konsumsi minyak bumi, Jepang mengimpor hampir seluruh kebutuhannya dari luar negeri, dan sekitar 60%-nya berasal dari Timur Tengah. Sedangkan bila dibandingkan dengan konsumsi energi secara keseluruhan, ketergantungan pada minyak bumi adalah sebesar 64%.¹ Adalah menarik untuk diketahui, bahwa keadaan serupa yang pernah dialami oleh Eropa Barat, telah meningkatkan peranan gas alam, sebagai salah satu sumber energi alternatif.²

Tampaknya pemasaran gas alam, khususnya gas alam cair atau LNG ke Jepang menunjukkan prospek yang menggembirakan, sesedikitnya disebabkan oleh dua faktor. Selain ketergantungan pada energi impor, kebijakan energi nasional Jepang memang memberikan peranan yang cukup berarti kepada gas alam, kalau tidak semakin besar. Peranan gas alam diharapkan meningkat sekitar dua kali lipat dalam tahun 1990-an dengan perkiraan laju pertumbuhan konsumsi sebesar 7% per tahun.³ Kebutuhan gas alam yang terus

*Staf CSIS.

¹*Kompas*, 20 Mei 1983.

²Folkert Mindermann, "Natural Gas in West European Energy Supplies," *The Journal of Energy and Development*, Vol. VII, No. 1, Autumn 1982.

³*Kompas*, 11 Juli 1983.

meningkat ini mendorong Jepang untuk melakukan apa yang disebut diversifikasi impor, yaitu Jepang akan membeli gas alam dari sebanyak mungkin penjual. Sampai kini Jepang telah mengimpor gas alam dari beberapa produsen utama dunia, termasuk Indonesia, dan tidak tertutup kemungkinan jumlah ini bertambah. Kebijakan impor gas alam Jepang cenderung menimbulkan persaingan yang semakin ketat di masa mendatang, karena negara ini memang berusaha terus untuk mencari energi yang menjamin pengadaannya secara aman untuk pertumbuhan industri dan ekonomi. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana prospek ekspor LNG Indonesia ke Jepang?

KEBIJAKAN ENERGI JEPANG MENURUNKAN PERANAN MINYAK

Krisis energi yang terjadi menjelang pertengahan dan akhir tahun 1970-an, merupakan sebuah mimpi buruk bagi Jepang. Sehubungan dengan itu kenaikan harga minyak yang tidak dapat dihindarkan telah menimbulkan resesi dunia selama beberapa tahun. Apa yang disebut proses penyesuaian terhadap perubahan struktur industri yang goncang memang tidak dapat dilakukan dalam waktu yang relatif singkat. Meskipun Jepang mampu mengatasi krisis energi tersebut dengan lebih efisien daripada negara industri lainnya, pertumbuhan industrinya pada awal tahun 1980-an secara riil masih rendah, yaitu sekitar 3% per tahun. Di antara industri yang terpukul adalah industri padat energi, termasuk industri baja, kimia dasar, aluminium, dan semen.⁴

Sepanjang menyangkut krisis tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa faktor yang paling dominan adalah ketergantungan pada minyak bumi yang terlalu besar. Dengan asumsi bahwa dalam jangka panjang minyak bumi tersedia dalam jumlah yang semakin terbatas dan mahal, hal serupa bisa saja terulang pada waktu mendatang.

Pada akhirnya Jepang bertekad keras untuk melepaskan diri dari ketergantungannya pada minyak bumi. Sebagaimana ditunjukkan secara jelas dalam kebijakan energi nasional, Pemerintah Jepang menyatakan bahwa penggunaan minyak bumi akan ditekan menjadi sekitar 50% dari kebutuhan total energinya dalam tahun 1990. Angka ini cukup rendah dibanding dengan angka dalam tahun 1977, yaitu sebesar 75%. Adalah menarik untuk diketahui bahwa dalam tahun 1982 impor energi Jepang adalah sebesar US\$63.079 juta atau 50% dari seluruh nilai impornya dan bagian minyak bumi merupakan 62% dari kebutuhan total energinya atau 13% lebih rendah dibanding 1977. Itu berarti penurunan impor minyak dengan 17%.⁵

⁴Takao Tomitate, *Japan's Longterm Energy Supply-Demand Forecast and Alternative Energy Development*, The Institute of Energy Economics, 1983, unpublished paper.

⁵*Kompas*, 11 Juli 1983; lihat juga, Tsuru Shigeto, "The Energy Prospect for Japan," *Japan Quarterly*, Vol. XXXVII, No. 1, Januari-Maret 1980; Gaishi Hiraiwa, "Energy Problem in Japan: Its Present and Future," *Keidanren Review*, 24 November 1979.

Berdasarkan angka-angka pertumbuhan permintaan akan minyak impor dalam Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa Jepang cukup berhasil untuk mewujudkan kebijakan energinya. Dalam periode 1975-1980, dengan laju pertumbuhan impor minyak kurang dari 1% per tahun, Jepang mengimpor 1,7 milyar barrel per tahun dengan nilai sebesar ¥ 7 triliun. Dengan bagian Indonesia sebesar 232 juta barrel per tahun atau 14% dari total impor minyak Jepang. Berdasarkan angka-angka tersebut di atas, IEA atau Badan Energi Internasional memperkirakan bahwa dalam periode 1985-1990 impor minyak bumi Jepang adalah konstan, yaitu sebesar 2,1 milyar barrel per tahun. Sedangkan bagian impor minyak dari Indonesia diperkirakan sekitar 13-15% atau 250-315 juta barrel per tahun.⁶

Tabel 1

PERMINTAAN MINYAK JEPANG DALAM TAHUN 1975-1990

Tahun	Impor Minyak (juta barrel)	Pertumbuhan Per Tahun	Nilai (milyar)	Bagian Impor dari Indonesia	
				(%)	(juta barrel)
1975	1.657	—	5.832	12,74	211
1976	1.684	1,7	6.289	12,67	213
1977	1.748	3,8	6.367	14,24	249
1978	1.702	-2,6	4.980	13,25	226
1979	1.769	-3,9	7.378	14,76	261
1980	1.560	-9,5	12.011	14,35	230
1975/80	1.693	0,6	7.143	13,67	232
1985	2.088	—	—	13-15	271-313
1990	2.088	18,0	—	14	292
1985	1.889	—	—	13-14	246-283
1990	1.889	21,1	—	14	264

Sumber: "Oil and Japan Indonesian Relation," *The Journal of Energy and Development*, Autumn, 1982 (diambil dari *Japan Statistical Yearbook (1981)*; *Japan Economic Yearbook, 1981/82* (Tokyo: The Oriental Economist, August 1981), hal. 210-211; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), "International Energy Agency, Energy Policies and Programmes of IEA," *1980 Review* (Paris: OECD, 1981), hal. 16, Tabel 2, dan hal. 190; 1 kl = 6.2893 barrel).

Sementara itu, suatu perubahan penting telah terjadi dalam kebijakan energi Jepang. Negara ini menyadari sepenuhnya tantangan untuk mengubah pola konsumsi energi secara struktural. Kiranya usaha ini sudah membuahkan

⁶Frank St. Hsiao and Seiji Matshushima, "An Analysis of Oil and Trade in Japan-Indonesia Relation," *The Journal of Energy and Development*, Vol. VIII, No. 1, Autumn 1982.

hasil. Paling tidak ada 3 faktor utama yang menandai perubahan struktur permintaan energi. Yang pertama adalah penurunan konsumsi energi sebagai akibat penghematan secara drastis di sektor industri. Selanjutnya adalah penurunan konsumsi minyak bumi sebagai akibat diversifikasi ke batu bara, gas alam, nuklir, dan lain-lain. Dan yang terakhir adalah penurunan konsumsi energi sebagai akibat perubahan struktur industri, yaitu berkurangnya jumlah industri padat energi dan bertambahnya jumlah industri yang relatif tidak padat energi. Dapat dikatakan, kecenderungan tersebut di atas tampak lebih jelas pada awal tahun 1980-an dengan terlihatnya perluasan industri elektronika dan perakitan yang sangat pesat.⁷

Pada bulan April 1982 Pemerintah Jepang meninjau kembali perkiraannya tentang permintaan dan penawaran energi jangka panjang dengan melakukan penyesuaian terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan asumsi pertumbuhan ekonomi nyata sebesar 5% per tahun sampai dengan tahun 1990, kebutuhan energi total diperkirakan 10,2 juta barrel per hari setara minyak, atau naik 50% menjadi hampir 1,5 kali dari tahun 1981.⁸

Tabel 2 menunjukkan ringkasan perkiraan permintaan dan penawaran energi yang dibuat oleh ACE atau Komisi Penasihat Energi dari MITI (Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri) pada bulan Agustus 1983. Diperkirakan kebutuhan energi Jepang dalam tahun 1990 adalah sebesar 7,9-8,4 juta barrel per hari setara dengan minyak atau turun 20% dari perhitungan tahun 1982. Hal ini didasarkan atas prediksi pertumbuhan konsumsi energi yang rendah, pertumbuhan ekonomi nyata sebesar 4%, dan pertimbangan penghematan energi dalam struktur ekonomi, khususnya sektor industri.

Di samping asumsi yang telah disebutkan di atas, perencanaan kebutuhan energi jangka panjang ini mengandung pemikiran-pemikiran yang sangat mendasar. Di antaranya yang sangat penting adalah sebagai berikut. Pertama, posisi Jepang sangat rawan terhadap kebijakan harga OPEC dan perubahan pasar minyak dunia, karena itu struktur penawaran energi sangat tergantung pada minyak impor dari Timur Tengah. Sementara itu pengembangan energi alternatif masih membutuhkan tenggang waktu, sehingga jaminan keamanan penawaran merupakan aspek yang penting dari kebijakan energi Jepang. Kedua, usaha industri energi domestik untuk mengurangi biaya energi dan usaha konsumen untuk memperbaiki efisiensi konsumsi energi adalah prasarat untuk memecahkan masalah energi di masa mendatang. Dan yang ketiga, jaminan keamanan memerlukan biaya, karenanya dibutuhkan tindakan yang berhati-hati untuk menjamin persediaan dari penawaran energi yang stabil

⁷Takao Tomitate, *op. cit.*, hal. 3.

⁸*Ibid.*, hal. 4.

dan ekonomis, sehingga harga yang dibayar memadai. Sebagaimana telah disebutkan di atas, tujuan menekan penggunaan minyak tampaknya akan tercapai, yaitu menjadi sekitar 50% dalam tahun 1990, dan 45% dalam tahun 1995.

Tabel 2a

PERKIRAAN PERMINTAAN/PENAWARAN ENERGI JEPANG 1982-1995
MENURUT JENIS ENERGI (dalam %)

Jenis Energi	1982	1990			1995
		a	b	c	a
Minyak bumi	61,8	52,1 - 48,5	49,1	55	45,4 - 38,8
Batu bara	18,5	17,6 - 18,5	19,5	17,4	17,3 - 20,3
Nuklir	6,9	10,5 - 11,1	11,3	10,8	14,9 - 15,7
Gas alam	6,9	12,2 - 13,1	11,5	10,9	13,1 - 13,7
Tenaga air	5,6	5,7 - 5,8	5,0	5,4	5,6
Panas bumi	0,1	0,3 - 0,4	1,0	0,2	0,7 - 0,8
Lain-lain	0,2	1,6 - 2,6	2,5	0,3	3,0 - 5,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dalam juta barrel setara minyak per hari	6,7	7,9 - 8,4	10,2	8,0	8,8 - 9,6

Tabel 2b

PERKIRAAN LAJU PERTUMBUHAN ENERGI JEPANG 1982-1995
(dalam %)

Jenis Energi	1982 - 1990			1982-1985
	a	b	c	a
Minyak bumi	0 - 1	2	1	0
Batu bara	1,5 - 2	6	1	1 - 3
Nuklir	7 - 8	12	8	8 - 9
Gas alam	10 - 11	12	8	7
Tenaga air	2 - 3	4	2	2
Panas bumi	18 - 22	40	11	18 - 19
Lain-lain	30 - 39	43	7	25 - 30
Total	2 - 3	5	2	2 - 3

Sumber: Diolah dari Takao Tomitate, *op. cit.*, hal. 5-6.

^a Perkiraan dari ACE dalam tahun 1983.

^b Perkiraan Pemerintah Jepang dalam tahun 1982.

^c Perkiraan dari IEE (The Institute of Energy Economics) dalam tahun 1983.

KEBUTUHAN GAS ALAM JEPANG MENINGKAT

Di Jepang, gas alam dianggap sebagai energi yang cukup penting, terutama karena ia dimanfaatkan untuk pembangkit tenaga listrik dan kebutuhan gas kota, yaitu industri-industri yang secara langsung sangat menyentuh kehidupan masyarakat atau public utilities. Di samping itu gas alam sebagai bahan bakar yang bersih dan bebas polusi sangat tepat digunakan di daerah pemukiman yang padat penduduknya seperti Tokyo dan Osaka untuk menciptakan lingkungan hidup yang bersih dan lebih baik, karena pemukim di beberapa kota besar sangat menentang penggunaan batu bara, minyak bumi, dan nuklir sebagai tenaga pembangkit dengan alasan pencemaran lingkungan.⁹

Adalah tidak mengherankan, kalau Pemerintah Jepang memberikan prioritas utama bagi gas alam dalam kebijakan energi seperti tercantum pada Tabel 2. Di samping akan mendayagunakan energi nuklir dan batu bara, Jepang akan meningkatkan peranan gas alam dalam beberapa tahun yang akan datang. Dengan anggapan bahwa laju pertumbuhan konsumsi gas alam adalah sekitar 7-8% per tahun, diperkirakan bagian gas alam dari kebutuhan energi total akan meningkat dari 7% dalam tahun 1982 menjadi kira-kira 13% dalam tahun 1990. Peranan gas alam ini sangat jelas terlihat dalam pembangkitan tenaga listrik. Dalam tahun 1982 pembangkit tenaga listrik di Jepang mampu menghasilkan 139,8 juta Kwh dengan bagian gas alam sebesar 14,5%, sedangkan dalam tahun 1990 diperkirakan kapasitas pembangkitan listrik naik menjadi 184,6 juta Kwh dengan peningkatan bagian gas alam sebagai tenaga pembangkit listrik sebesar 21,8%.

Sekitar tahun 1980 Jepang merupakan pengimpor LNG yang terbesar di dunia. Dalam Tabel 3 terlihat, impor LNG Jepang yang meningkat dari 1,5 milyar kaki kubik per hari dalam tahun 1978 menjadi 2,2 milyar dalam tahun 1981, adalah suatu jumlah yang terbesar di antara beberapa pengimpor LNG lainnya. Bahkan sumber lain menyatakan bahwa Jepang membeli 18,66 juta ton atau 53% dari 35,6 juta ton LNG yang diperdagangkan secara internasional dalam tahun 1982.¹⁰ Terdapat hal yang menarik di belakang peningkatan peranan gas alam. Dengan cadangan sebesar 82,4 trilyun meter kubik dalam tahun 1982 gas alam masih terdapat cukup besar di dunia, pasar gas alam yang relatif masih terbatas, dan tidak terdapatnya ketetapan harga di pasar internasional merupakan beberapa alasan dari peningkatan penggunaan gas alam di Jepang. Dapat dikatakan bahwa harga gas alam yang selama ini dikaitkan dan bersaing dengan harga minyak, tidak merupakan pertimbangan

⁹Kompas, 20 Mei 1983; lihat juga, Hiroshi Ueda, "LNG's Increased Role Stressed," *The Japan Times Weekly*, 19 April 1980.

¹⁰Kompas, 20 Mei 1983.

penting. Tabel 4 menunjukkan bahwa semenjak tahun 1973 gas alam lebih murah daripada minyak bumi, berlawanan dengan sebelumnya. Karena itu andaikata harga minyak dunia merosot, harga gas alam juga tampaknya akan turun. Namun demikian impor LNG Jepang akan tetap besar, karena ia secara langsung sangat terikat pada kontrak impor dan investasi peralatan teknologi maju dalam industri pengilangan gas alam.

Tabel 3

NEGARA-NEGARA UTAMA PENGIMPOR LNG 1978-1981
(dalam juta kaki kubik per hari)

Negara	1978	1979	1980	1981
Perancis	278,4	306,2	202,2	395,7
Italia	231,3	231,4	130,6	—
Jepang	1.510,4	1.866,5	2.199,2	2.215,6
Spanyol	193,1	163,2	178,0	207,0
Inggris	72,3	61,1	81,3	45,5
Amerika	231,3	692,1	235,1	112,2
Total	2.516,8	3.320,5	3.026,4	2.976,1

Sumber: "Petroleum Economist," Desember 1982, dikutip dari *Kompas*, 24 Januari 1983.

Tabel 4

PERBANDINGAN HARGA CIF MINYAK IMPOR DAN LNG 1969-1982
(menurut harga rata-rata tertimbang dalam yen/1.000 Kkal)

Tahun	LNG	Minyak Impor
1969	0,79	0,43
1971	0,69	0,52
1973	0,77	0,88
1974	1,73	2,26
1975	2,04	2,41
1976	2,20	2,49
1977	2,21	2,36
1979	3,02	3,57
1980	4,83	5,06
1981	5,33	5,58
1982 (semester I)	5,65	5,77

Sumber: Diolah dari Japanese Custom Statistics, dikutip dari *Sinar Harapan*, 24 November 1983.

Strategi impor LNG Jepang yang digariskan untuk mengurangi ketergantungan terhadap penawar asing, lebih dikenal dengan diversifikasi impor, dan terlihat dalam Tabel 5. Untuk pertama kali Jepang mengimpor LNG dari Alaska (Amerika Serikat) sebesar 0,96 juta ton per tahun untuk perusahaan gas Tokyo (0,24) dan perusahaan listrik Tokyo (0,72) dalam tahun 1969. Kemudian dalam tahun 1972 ia membeli LNG dari kilang Lumut, Brunei, sebesar 5,1 juta ton per tahun untuk perusahaan gas Osaka (0,63) dan perusahaan listrik Tokyo (3,45). Sementara itu, krisis minyak bumi tahun 1973/1974 telah mendorong Jepang untuk membeli LNG dari produsen baru yang potensial. Sejak tahun 1977 Jepang membeli LNG dari kilang Badak dan Arun, Indonesia, sebesar 7,5 juta ton per tahun dengan kontrak jangka panjang 20 tahun untuk perusahaan gas Osaka (1,3), perusahaan listrik Kansai (1,4), perusahaan listrik Chubu (1,7), perusahaan listrik Kyushu (1,5), industri berat Nippon Steel (0,6), perusahaan gas Toho (1,0). Selain itu terdapat kontrak tambahan dari produksi ekstra sebesar 1,3 juta ton per tahun, sehingga impor total dari Indonesia mencapai 8,8 juta ton per tahun. Dalam tahun yang sama Jepang juga membeli LNG dari kilang gas Das Island, Abu Dhabi, sebesar 2,06 juta ton per tahun untuk perusahaan listrik Tokyo. Pada awal tahun 1983 ia membeli LNG dari kilang gas Bintulu, Malaysia, sebesar 1,7 juta ton per tahun.¹¹ Di samping itu Jepang secara aktif menjalin kerjasama yang erat dengan calon produsen gas alam yang potensial untuk mengamankan penyediaan gas alam di masa yang akan datang.

Tabel 5
IMPOR LNG JEPANG MENURUT NEGARA ASAL, 1969-1987

Tahun	1969	1972	1977	1983	1984	1986	1987
Impor Total							
(juta ton)	1,0	6,1	17,0	18,7	25,2	32,1	38,1
dari negara (dalam %)	100	100	100	100	100	100	100
Alaska (AS)	100	15,7	5,7	5,1	3,8	2,9	2,5
Brunei	—	84,3	30,3	27,5	20,4	16,0	13,5
Indonesia	—	—	52,0	47,2	60,8	47,7	40,2
Abu Dhabi	—	—	12,0	11,0	8,2	6,4	5,4
Malaysia	—	—	—	9,1	6,8	18,7	15,8
Kanada	—	—	—	—	—	8,4	7,1
Australia	—	—	—	—	—	—	15,8

Sumber: Diolah dari kumpulan beberapa klipping surat kabar, Mei-Juli 1983.

¹¹Kompas, 11 Juli 1983; lihat juga, Keizei Koho Center, "Challenge in Facts, Graphs and Quotation," The Japan Times Weekly, 12 April 1980.

EKSPOR LNG INDONESIA

Adalah menarik untuk dicatat, bahwa Indonesia termasuk negara peng-ekspor LNG terkemuka di dunia, di samping negara-negara Abu Dhabi, Al-jazair, Brunei, dan Amerika Serikat; bahkan dalam tahun 1980 dan 1981 dengan ekspor masing-masing sebesar 1.110,7 dan 1.132 juta kaki kubik per hari, Indonesia menjadi negara pengeksport LNG terbesar di dunia. Keberhasilan membangun kilang gas alam dan mengeksport hasil produksinya telah meningkatkan devisa yang sangat berguna untuk membiayai pembangunan nasional. Tabel 6 menunjukkan betapa pesat perkembangan ekspor LNG Indonesia. Dalam waktu kurang dari 10 tahun peranan LNG dalam ekspor total meningkat dari 0,8% dalam tahun 1977 menjadi 16,4% dalam tahun 1984.

Tabel 6

PERANAN LNG DALAM EKSPOR INDONESIA 1977-1984
(dalam juta US\$)

Tahun	LNG	Minyak Bumi	Total Ekspor	Peranan LNG (%)
1977	0,09	7,19	10,79	0,8
1978	0,53	6,90	11,09	4,8
1979	1,12	8,56	15,26	7,4
1980	2,28	13,42	21,78	10,5
1981	2,51	15,17	22,12	11,4
1982	2,64	12,40	18,89	14,0
1983 ¹	2,51	11,30	18,71	13,4
1984 ²	3,16	10,99	19,27	16,4

¹ Angka sementara.

² Angka belum lengkap sampai November 1984.

Sumber: *Laporan Mingguan Bank Indonesia*, No. 1360, 30 Mei 1985.

Hingga kini Jepang lebih tepat disebut sebagai pasar tunggal dari ekspor LNG Indonesia. Bagian pasar Indonesia diperkirakan lebih dari separuh impor LNG Jepang. Bahkan dalam tahun 1984 Jepang membeli 6,5 juta ton hasil perluasan kilang gas alam Badak dan Arun, Indonesia, sehingga seluruh ekspor komoditi ini ke Jepang mencapai 15,3 juta ton per tahun atau sekitar 61% dari total impor LNG-nya.¹² Sehubungan dengan hal tersebut, kenyataan menunjukkan bahwa hubungan perdagangan gas alam antara Indonesia-Jepang ini saling membutuhkan, dan saling menguntungkan.

Tampaknya pasar LNG di Jepang akan mengalami perubahan dalam beberapa tahun mendatang, karena produsen gas alam potensial yang lain se-

perti Malaysia, Kanada, Australia, dan Cina akan menjadi saingan utama yang mempunyai akses ke pasar Jepang. Dengan demikian posisi Indonesia akan mengalami pergeseran. Diperkirakan bagian pasar Indonesia akan turun menjadi 48% dalam tahun 1986 sebagai akibat perluasan kilang Bintulu, Malaysia, dengan 4,3 juta ton dan produksi LNG Kanada sebesar 2,7 juta ton, yang memasuki pasar Jepang. Dalam tahun 1987 bagian pasar Indonesia akan semakin merosot menjadi sekitar 40% dengan pembelian LNG hasil produksi Australia sebesar 6 juta ton per tahun (lihat Tabel 4). Ekspor gas alam Cina ke pasar Jepang cukup besar di masa yang akan datang, karena di samping dapat disalurkan ke Jepang melalui pipa dan jarak yang relatif lebih dekat, kiranya gas alam dari Cina ini merupakan saingan yang cukup berat. Pada akhirnya bagian Indonesia di pasar LNG Jepang akan semakin kecil.

Sebagaimana telah dinyatakan di atas, hal ini mungkin saja akan menjadi kenyataan. Untuk menghadapi itu, perlu dipersiapkan suatu kebijakan yang terpadu dan konsisten untuk mempertahankan strategi ekspor LNG di pasar Jepang. Paling sedikit perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut.

Yang harus dilakukan adalah memantapkan posisi LNG Indonesia di pasar Jepang dalam jangka pendek dan menengah sebagai suatu target yang harus dicapai dengan meningkatkan kemampuan berunding dan memperbesar apa yang disebut kekuatan penawaran atau "bargaining power," yaitu berusaha menggalang kerjasama dengan produsen LNG Malaysia dan Brunei dalam rangka solidaritas ASEAN, terutama untuk menetapkan kebijakan harga dan menghindari persaingan yang merugikan produsen gas alam.

Yang lain adalah menggalakkan diversifikasi ekspor LNG secara lebih luas, sebagai target jangka panjang, yaitu dengan menghindarkan dan mengurangi ketergantungan kepada Jepang sebagai pembeli tunggal. Di antaranya impor LNG Korea Selatan dari Indonesia diharapkan dapat ditingkatkan, karena dalam tahun 1986 negara ini akan mengimpor LNG dari Indonesia sebesar 2 juta ton per tahun untuk kontrak pembelian selama jangka waktu 20 tahun. Jika fasilitas dan pelayanan cukup memuaskan, jumlah ini mungkin saja meningkat. Usaha pemasaran LNG di Pantai Barat, Amerika Serikat perlu dilanjutkan dengan bekerja lebih keras dan lebih luwes agar berhasil. Singapura, Taiwan dan Hongkong adalah negara-negara industri baru yang sangat berminat terhadap gas alam, sehingga pemasaran ke negara-negara ini perlu dijajaki lebih lanjut. Di samping itu Eropa Barat merupakan konsumen gas alam yang cukup besar, meskipun penawaran gas alam dari Eropa termasuk dari Uni Soviet cukup besar, tidak berarti pemasaran ke kawasan ini tidak memungkinkan, karena pemasaran komoditi semacam ini kiranya semakin membutuhkan cara dan pendekatan yang lebih canggih.

¹²Kompas, 11 Juli 1983.

Negara Berkembang dan Babak Baru GATT

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Pemulaan babak baru perundingan perdagangan multilateral dalam rangka GATT (Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan) sudah menjadi bagian acara dari kebanyakan pertemuan ekonomi internasional dalam tahun-tahun terakhir. Bahkan segera sesudah perampungan babak Tokyo (1973-1979) yang merupakan yang ketujuh sejak penandatanganan GATT oleh 23 negara dalam tahun 1947, urgensi babak baru sudah dirasakan mengingat banyaknya pertanyaan yang tidak dapat dijawab dalam babak Tokyo tersebut.

Semua pertanyaan yang terbengkelai ini menyinggung kepentingan perdagangan negara berkembang. Lebih dari itu, pertanyaan-pertanyaan baru juga sedang timbul karena perubahan yang sedang terjadi dalam ekonomi dunia. Karena itu, peluang dan kendala keikutsertaan negara berkembang dalam babak baru GATT perlu dikenali.

LINGKUNGAN PURNA BABAK TOKYO

Berkat penurunan sejak babak pertama hingga babak Tokyo dan Sistem Preferensi Umum bagi hasil industri negara berkembang banyak pengamat yang sudah meremehkan tarif sebagai halangan perdagangan. Dibanding nilai impor total, penerimaan tarif tahun 1981 tinggal 3,2% di Amerika Serikat (AS), 2,6% di Masyarakat Eropa (ME) dan 2,5% di Jepang. Tingkat yang se-rendah ini seyogyanya dapat diterobos melalui perbaikan efisiensi ekspor. Tetapi pertanyaan tidak sesederhana itu.

Sebelum dan sesudah babak Tokyo tarif negara-negara maju mengandung diskriminasi terhadap negara berkembang. Dengan memasukkan hasil babak

Tokyo, tingkat tarif (ditimbang) atas impor total hasil setengah jadi dan hasil jadi ke AS, ME dan Jepang berturut-turut adalah 5,7%, 6,0% dan 5,4%. Tetapi kalau yang diperhatikan hanya impor kelompok barang yang sama dari negara berkembang, tingkat tarif di masing-masing ekonomi tersebut di atas adalah 8,7%, 6,7% dan 6,8%. Diskriminasi tarif ini dapat terjadi di dalam kelompok barang yang sama seperti dilakukan Jepang terhadap Indonesia dalam perdagangan kayu lapis. Tetapi sumber utamanya adalah perbedaan komposisi ekspor antara negara berkembang dengan negara maju.

Yang berlaku sebagai "industri fajar" dan menjadi tumpuan ekspor hasil setengah jadi dan hasil jadi dari kebanyakan negara berkembang adalah yang berlaku sebagai "industri senja" dan karena itu dilindungi kuat di negara-negara maju, termasuk melalui tarif. Terhitung sesudah babak Tokyo, tarif rata-rata semua negara maju atas hasil jadi tekstil masih setinggi 16,7% dan atas hasil jadi kulit, alas kaki, karet dan barang perjalanan setinggi 10,2%. Tetapi atas hasil jadi industri lain tingkat tersebut adalah jauh lebih rendah, berkisar antara 4,1% atas mesin non-listrik dan 6,1% atas mesin listrik.

Di samping itu, struktur tarif negara-negara maju dengan sengaja dirancang untuk menyulitkan negara berkembang beralih dari ekspor bahan mentah ke ekspor hasil olahan. Sementara atas bahan mentah kulit dan karet misalnya dikenakan tarif nol, atas hasil setengah jadi kelompok ini dikenakan tarif setinggi 4,4% dan atas hasil jadi 10,2%. Uraian di atas menunjukkan bahwa tarif sebagai halangan perdagangan di negara maju masih tetap relevan bagi negara berkembang. Persoalannya terletak dalam diskriminasi negara, sebaran (range) tarif karena selektivitas barang, dan eskalasi tarif menurut tingkat olahan barang.

Masih banyak persoalan lama yang tidak dapat ditangani dalam babak Tokyo dan menjadi dimensi penting dari lingkungan perdagangan yang dihadapi negara berkembang dewasa ini. Meskipun pembatasan kuantitatif atas impor turut dikurangi sepanjang sejarah GATT, sampai sekarang negara maju masih mempertahankan yang disebut "inti" pembatasan kuantitatif, terutama di Norwegia, Jepang dan Perancis. Jumlah barang yang termasuk "inti" ini memang sudah jauh lebih sedikit dalam tahun 1981 dibandingkan tahun 1970. Tetapi karena terpusat pada hasil-hasil pertanian dan yang sensitif di antara hasil industri, persoalan ini juga sangat relevan bagi negara berkembang.

Yang disebut terakhir menuntun kita ke barang-barang yang dewasa ini dikenakan ketentuan yang sama sekali berbeda dari GATT.

Hasil-hasil pertanian sejak semula dikecualikan dari GATT. Dongeng ketergantungan telah membuat swasembada menjadi pusat masing-masing ke-

bijakan pertanian nasional yang praktis adalah buta biaya. Impor hasil pertanian tertentu diizinkan hanya sebesar perbedaan konsumsi dan produksi domestik dan, demi itu, aneka ragam instrumen diberlakukan. Jika produksi domestik melebihi konsumsi, sementara harga produsen jauh lebih tinggi dari harga dunia, maka ekspor, bantuan pangan dan penghancuran hasil panen didorong melalui subsidi. Bahwa banyak negara berlomba menyediakan bantuan pangan bagi Ethiopia yang sekarang, sepiantas lalu memang menggugah kemanusiaan. Tetapi di balik semua itu perlu digarisbawahi bahwa kebijakan pertanian negara maju telah turut membawa malang bagi produksi dan ekspor hasil pertanian dari banyak negara berkembang. Persoalan di sini menyangkut tarif, pembatasan kuantitatif, harga yang ditetapkan negara, subsidi produsen, konsumen dan ekspor, standar mutu dan ketentuan kesehatan.

Sama peliknya adalah perdagangan tekstil dan hasil-hasilnya. Lahir dalam tahun 1950-an, dirigisme negara-negara maju dalam perdagangan tekstil bukannya melonggar dalam tahun 1980-an. Tidak terlihat tanda-tanda bahwa MFA III yang berakhir tahun 1986 tidak perlu disusul oleh MFA IV. Bahkan MFA IV yang lebih longgar dari MFA III pun belum dapat diharapkan. Padahal, dalam perdagangan tekstil secara keseluruhan yang merupakan peng ekspor bersih sampai sekarang adalah negara-negara industri, sementara negara berkembang masih tetap sebagai pengimpor bersih.

Uraian di atas pada dasarnya sudah merangkum persoalan lama yang oleh banyak kalangan dianggap akan menjadi bagian penting dari acara babak baru GATT. Meskipun contoh spesifik dapat ditambah seperti baja dan elektronik, persoalan berkisar pada diskriminasi menurut negara dan selektivisme komoditi.

Lingkungan perdagangan dewasa ini diperpelik oleh berbagai perubahan yang sedang timbul dalam ekonomi dunia. Peran industri jasa yang meningkat dalam ekonomi-ekonomi besar dan desakan lobby industri keuangan dan komunikasi telah mendorong AS untuk menuntut liberalisasi perdagangan jasa dalam babak baru GATT. Kasarnya, liberalisasi perdagangan jasa adalah yang dituntut AS untuk mengimbal "konsesinya" berupa pencegahan perburukan akses negara lain ke AS. Padahal, pemasukan jasa dalam acara GATT akan menimbulkan pertanyaan yang sangat rumit. Selama ini, jasa ditangani oleh kartel internasional seperti Pelayaran Internasional dan IATA atau oleh badan khusus seperti Uni Komunikasi Internasional. Praktis, jasa adalah asing bagi GATT. Persetujuan tentang liputan jasa saja akan sangat sulit dicapai, jangankan identifikasi dan pengurangan halangan-halangan perdagangan yang sangat berbeda dari halangan yang dikenakan atas perdagangan barang. Wajarkah misalnya untuk membatasi atau melarang penjualan jasa tukang-tukang negara berkembang di negara maju, sementara

insinyur-insinyur negara maju bebas menjual jasanya di negara berkembang dengan bantuan kemajuan telematik?

Perubahan kedua terletak dalam pertumbuhan pasar negara berkembang dalam tiga dasawarsa sebelumnya. Sebagian pengamat bahkan menganggap bahwa yang dapat menjadi sumber lukratif bagi ekspansi perdagangan dunia dalam waktu mendatang adalah negara berkembang. Implikasi perubahan ini ada dua. Pertama, negara maju akan terus menuntut liberalisasi perdagangan negara berkembang seperti tampak dalam tuntutan "graduasi," meskipun ini tidak harus berarti buruk. Kedua, ekonomi negara berkembang itu sendiri akan semakin peka terhadap kejutan (shock) dalam ekonomi dunia. Pengumpamaan bahwa proteksionisme negara berkembang adalah wajar, sementara proteksionisme negara maju tidak wajar sebagaimana dicerminkan oleh beberapa hasil perundingan GATT, sudah semakin goyah.

Perubahan lain berasal dari kemajuan teknologi yang sejak awal tahun 1970-an ditujukan antara lain untuk menurunkan kandungan bahan mentah dari produk nasional melalui perbaikan efisiensi dan penemuan bahan artifisial. Diperkuat lagi oleh peralihan produksi ke sektor jasa, tidak mengherankan kalau dewasa ini pengekspor bahan mentah dihadapkan pada kelebihan penawaran yang lebih dari sekedar bersifat siklis. Tetapi tidak hanya itu. Karena kemajuan teknologi bio dan telematik diperkirakan bahwa perdagangan hasil penelitian dan pengembangan akan semakin penting dalam perdagangan dunia. Persoalan yang menyangkut perlindungan pemilikan intelektual akan semakin aktual dan menempatkan negara berkembang pada persimpangan.

ANTARA URGENSI DAN KEENGGANAN

Dalam laporannya yang disampaikan bulan Maret yang lalu kepada Direktur Jenderal GATT, "Kelompok Tujuh" yang beranggotakan antara lain Prof. Sumitro Djojohadikusumo dari Indonesia, menyatakan bahwa masa depan dunia yang lebih baik memerlukan perdagangan yang lebih terbuka. Keikutsertaan negara berkembang dalam babak baru GATT diusulkan dengan alasan bahwa ia akan memberi keuntungan yang lebih besar ketimbang perlakuan preferensial yang unilateral seperti Sistem Preferensi Umum yang setiap waktu dapat dan memang digerogoti melalui klausul baru dan halangan kelabu seperti "Pembatasan Ekspor Sukarela." Kesimpulan ini dilatarbelakangi oleh hasil penelitian empiris atau eksploratif yang memang banyak dilakukan selama dan sesudah babak Tokvo.

Yang lebih maju di antara negara berkembang juga semakin tertarik pada keikutsertaan aktif dalam babak baru GATT (baca keikutsertaan untuk me-

longgarkan proteksi). Beberapa negara seperti Korea Selatan dan Pilipina bahkan sudah mempunyai program penurunan proteksi dengan perbaikan efisiensi produksi dalam negeri sebagai latar belakang utama. Meskipun bersifat fragmen, Indonesia pun menurunkan bea masuk sebagai bagian upaya pengatasan "biaya tinggi." Tetapi program-program ini adalah unilateral dan tidak diikat dalam GATT dalam arti dapat diteruskan atau dicabut secara unilateral pula.

Di pihak lain terdapat banyak faktor yang mengurangi minat negara berkembang untuk mengikuti babak baru GATT. Kemunafikan negara-negara maju, terutama AS yang di satu pihak mendesak disiplin perdagangan tetapi di lain pihak menolak disiplin fiskal dan moneter, hanya satu di antaranya, meskipun cukup penting. Lebih penting adalah keengganan yang berakar di dalam negeri masing-masing negara berkembang.

Sepintas lalu tampak janggal untuk mencurahkan perhatian pada persoalan liberalisasi perdagangan ketika banyak negara berkembang dililit oleh kewajiban hutang luar negeri yang sewaktu-waktu dapat membengkak tergantung dari kebijakan fiskal dan moneter AS. Liberalisasi perdagangan di negara berkembang, sementara kondisionalitas IMF menuntut kontraksi permintaan yang berarti pemotongan impor secara besar-besaran di banyak negara berkembang? Apa pun jawaban atas pertanyaan ini, pemerintah yang berhutang besar cenderung menganggap persoalan liberalisasi sebagai yang kurang penting dibanding persoalan lain seperti pembelanjaan pembangunan.

Sumber keengganan lain terletak dalam kelirupikiran (fallacy). *Pertama*, perdagangan terbuka dipandang oleh banyak pengamat sebagai jalur ketergantungan daripada sebagai jalur pembangunan. Secara deterministik dikatakan bahwa negara berkembang sebagai pinggirani kapitalisme dunia tidak mungkin mendapat sumbangan dari perdagangan terbuka bagi emansipasi ekonominya. Dalam ekonomi dunia yang kapitalistik, pemerintah dan kaum borjuis negara berkembang dianggap adalah tiada lain dari pelayan kaum borjuis di inti. Berbagai bukti dikemukakan, tetapi tetap adalah inkonklusif. Namun demikian, baik paradigma imperialisme Lenin maupun yang paling kiri di antara paradigma dependencia sudah mewarnai persepsi banyak orang di negara berkembang tentang hakikat perdagangan terbuka. *Kedua*, liberalisasi perdagangan sering disalahtafsirkan seolah-olah ia berarti perdagangan bebas. Padahal, sejarah Eropa pun tidak pernah mengenal perdagangan bebas, juga tidak sesudah pendirian Masyarakat Eropa dan Asosiasi Perdagangan Bebas Eropa (EFTA). Yang hendak dicapai melalui liberalisasi adalah perdagangan yang lebih bebas atas dasar kaidah-kaidah GATT. Yang dipertukarkan adalah penurunan halangan perdagangan yang disebut konsesi dan bukan penghapusnya. Meskipun kedengaran aneh, GATT lebih banyak

adalah persetujuan tentang tertib proteksi daripada tentang perdagangan bebas. Namun demikian, banyak yang mencurigai GATT sebagai instrumen globalisasi "liberalisme," apa pun yang dimaksud dengan itu.

Sudah disinggung di depan bahwa GATT sendiri pun melalui bagian IV-nya (tentang pembangunan ekonomi negara berkembang) sedikit banyak mengakui bahwa proteksionisme negara berkembang kurang berbahaya dibanding proteksionisme negara maju. Ini adalah sikap politis yang bertujuan memudahkan keikutsertaan negara berkembang dalam perundingan GATT. Dan dalam kenyataan, pemberian proteksi di negara berkembang adalah lebih mudah dibanding di negara maju. Perumusan kebijakan perdagangan pun lebih terselubung dalam arti dilakukan oleh pemerintah tanpa banyak diskusi publik. Instrumen yang diandalkan menjurus pada larangan impor yang mencerminkan antara lain kekuatan lobby produsen. Kebijakan perdagangan menjadi simplistis. Setiap industri baru dianggap memerlukan proteksi, dan proteksi dianggap dapat memupuk daya saing setiap industri. Karena itu tidak mengherankan kalau kebanyakan negara berkembang menolak keikutsertaan dalam babak liberalisasi GATT, jika pun disadari bahwa "maksimalisme" dalam proteksi mendatangkan beban besar bagi ekonomi masing-masing, termasuk beban yang memberatkan ekspor hasil-hasil industri.

Penjelasan lain yang perlu dijelajah menyangkut anggapan yang mengatakan bahwa keikutsertaan dalam perundingan GATT mengancam persatuan negara berkembang dalam perjuangan penegakan Orde Ekonomi Internasional Baru. Tidak dapat diingkari bahwa kaidah-kaidah GATT adalah lain, walaupun tidak bertentangan, dengan kaidah-kaidah UNCTAD. Sementara GATT menuntut non-diskriminasi, liberalisasi dan ketimbalbalikan, UNCTAD menuntut preferensi bagi negara berkembang, dirigisme dan kesejahteraan. Meskipun perbedaan ini tidak boleh ditafsir secara deterministik dan antagonisme antara GATT dan UNCTAD tidak seburuk seperti dikesankan oleh perbedaan kaidah-kaidah, beberapa negara seperti Indonesia menjadi riuh dalam menentukan sikap, seolah-olah keikutsertaan dalam babak GATT berarti keluar dari persatuan negara berkembang.

MENCARI KONSESI TERBAIK

Mengikuti kamus GATT dapat dikatakan bahwa setiap negara atau kelompok negara berusaha meraih konsesi terbaik dari setiap perundingan GATT sehingga tidak sedikit pengamat yang mengatakan bahwa perundingan GATT disemangati lebih banyak oleh merkantilisme daripada liberalisme. Walaupun penurunan proteksi dapat merupakan bagian penyehatan ekonomi dalam negeri, ia disebut konsesi kalau dilakukan dalam rangka GATT.

Atas dasar uraian tentang lingkungan perdagangan yang dihadapi negara berkembang dewasa ini dapat dikatakan bahwa berbagai konsesi perlu diraih oleh negara berkembang dari negara maju untuk mendukung ekspansi ekspor hasil-hasil industri. Di pihaknya, negara berkembang juga dapat memberi konsesi sekaligus menurunkan beban proteksi yang antara lain telah memukul ekspor hasil industri dan memperburuk pertanyaan-pertanyaan sosial yang menyangkut pemerataan pendapatan. Anggapan yang mengatakan bahwa karena perdagangannya yang kecil, negara-negara berkembang tidak dapat menawarkan konsesi yang menggiur negara maju, kiranya sudah jauh melemah. Dengan kata lain, negara berkembang mempunyai berbagai alasan untuk mengikuti babak baru GATT yang berdasarkan kaidah ketimbalbalikan.

Selama ini diumpamakan oleh "pembela" kepentingan negara berkembang bahwa ketimbalbalikan yang berarti perlakuan sama bagi kekuatan ekonomi yang berbeda adalah diskriminasi. Di sini perlu dijelaskan bahwa kaidah ketimbalbalikan GATT tidak mengharuskan bahwa konsesi yang diberikan oleh suatu negara harus sama dengan konsesi yang diterimanya dari negara lain. Belum dan tampaknya tidak akan ada takaran yang dapat dipakai untuk mengukur kesamaan konsesi, meskipun banyak penelitian yang berusaha mengukur dampak perdagangan dari pertukaran konsesi. Tetapi lebih penting dari itu, sejarah babak-babak GATT menunjukkan bahwa suatu negara dapat saja bersedia memberikan konsesi yang melebihi yang diterimanya. Itu dilakukan oleh AS dalam babak-babak pertama GATT dan oleh Masyarakat Eropa dalam babak Dillon dan oleh Jepang dalam babak Tokyo. Pertanyaannya adalah bagaimana meraih konsesi terbaik dalam perundingan. Pengetahuan tentang lingkungan perdagangan yang dihadapi mitra perundingan, begitu juga penjelasan tentang kebijakan perdagangan sendiri, serta mekanisme pembuatan kebijakan perdagangan menjadi sangat penting. Dapat "memakai sepatu pihak lain" adalah salah satu kondisi keberhasilan perundingan.

Pengalaman dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa nikmat hasil perundingan GATT seperti hasil babak Tokyo akan semakin sulit dicicip oleh negara yang menolak untuk mengikuti perundingan, walaupun kaidah non-diskriminasi GATT menuntut perlakuan terbaik (MFN treatment) yang tanpa syarat. Malahan sebaliknya, yang mengikuti perundingan mungkin saja mengeluarkan persetujuan yang mengandung hukuman bagi yang tidak mengikuti dalam arti bahwa agenda perundingan dibatasi pada persoalan yang menyinggung kepentingan peserta saja. Sedikit banyak, babak Tokyo mempunyai sifat ini. Penurunan tarif sesama negara maju ternyata lebih tinggi dibanding dengan yang diberikan kepada negara berkembang. Risiko ini, sama-sama dengan peralihan dari substitusi impor ke pengembangan ekspor hasil-hasil industri dan resignasi sehubungan dengan beberapa skema yang

dibutuhkan UNCTAD, akan mendorong keikutsertaan dari yang lebih maju di antara negara berkembang dalam babak baru GATT.

Adakah implikasinya terhadap persatuan Kelompok 77? Pada dasarnya tidak banyak. Apa yang disebut selama ini sebagai posisi bersama negara berkembang seperti tercermin dalam resolusi-resolusi UNCTAD, lebih banyak adalah semu daripada konkret. Untuk mendapat konsesi terbaik dari negara-negara maju masing-masing negara berkembang mengupayakan hubungan-hubungan istimewa, kalau perlu tanpa mengindahkan resolusi-resolusi UNCTAD. Keikutsertaan suatu negara berkembang dalam babak baru GATT pada dasarnya tidak lain dari pelanjutan praktek-praktek selama ini. Perbedaananya hanya satu. Jika pencarian konsesi terbaik dilakukan selama ini secara unilateral atau regional, itu akan dilakukan secara multilateral dalam babak GATT. Tetapi yang terakhir ini hanya menyangkut perdagangan. Itu tidak membuat Kelompok 77 atau UNCTAD menjadi tidak relevan, lebih-lebih kalau mereka lebih peka terhadap perbedaan-perbedaan sesama negara berkembang dan atas dasar itu menjadi lebih canggih dalam perumusan usul-usul pembaruan.

Kebijakan Ilmu dan Teknologi

H. Haryo ASWICAHYONO*

Bangsa Indonesia sudah bertekad untuk mencapai tahap tinggal landas pada akhir Pelita VI, dalam arti dapat tumbuh dan berkembang atas kemampuannya sendiri menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Salah satu syarat utama yang harus dipenuhi untuk dapat mencapai tahap tinggal landas tersebut adalah, tercapainya tingkat tertentu dalam penguasaan dan pengembangan ilmu dan teknologi oleh masyarakat tersebut. Oleh sebab itu diperlukan suatu kebijakan ilmu dan teknologi yang sifatnya terpadu dan menyeluruh, sehingga ilmu dan teknologi bisa semakin dikuasai.

Tulisan berikut dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara garis besar tentang fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatan ilmu dan teknologi, serta kebijakan-kebijakan maupun faktor-faktor yang mempengaruhinya, dalam rangka penyusunan kebijakan ilmu dan teknologi.

FUNGSI DAN KEGIATAN ILMU DAN TEKNOLOGI

Berdasarkan fungsi dan kegiatannya, ilmu dan teknologi bisa dibedakan dalam tiga bidang,¹ yaitu yang berkaitan dengan sisi kebutuhan akan teknologi, yang berkaitan dengan sisi suplai teknologi, dan yang menghubungkan sisi kebutuhan dan sisi suplai teknologi. Setelah diketahui situasi dan kondisi ketiga bidang tersebut, barulah disusun kebijakan yang dapat mempengaruhinya.

*Staf CSIS.

¹International Development Research Centre (IDRC), *Science and Technology Policy Implementation in Less-Developed Countries: Methodological Guidelines for the STFI Project* (Lima, 1975), hal. 9.

Sisi Kebutuhan

Sisi kebutuhan ini berkaitan dengan perilaku dan keputusan-keputusan teknologis yang diambil oleh unit-unit produksi. Kebutuhan ini tidak hanya berupa kebutuhan akan teknologi baru, tetapi juga kebutuhan teknologi untuk penyempurnaan teknologi yang sudah ada. Sedangkan bila ditinjau asal teknologi tersebut, sebagian berasal dari luar negeri yang biasanya diberikan oleh MNC dan sebagian lain sudah bisa disediakan dari dalam negeri.

Mengingat begitu beragamnya teknologi yang ada dan sangat dinamisnya perkembangan teknologi, maka pemilihan teknologi menjadi masalah kunci dalam kebijakan teknologi. Pemilihan teknologi tergantung pada kriteria-kriteria yang diambil oleh pembuat keputusan. Prof. Habibie mengambil dua kriteria dalam pemilihan teknologi,² yaitu: (1) dapat diterapkannya rencana produksi progresif; (2) mula-mula berorientasi pada kebutuhan pasar dalam negeri. Kriteria-kriteria tersebut membawanya pada pilihan wahana-wahana transformasi industri yang meliputi: (1) industri alat pengangkutan (pesawat terbang, kapal laut, dan transportasi darat); (2) industri elektronika serta komunikasi; (3) industri energi; (4) industri rekayasa; (5) industri alat dan mesin pertanian; (6) industri pertahanan. Kriteria kedua ini perlu mendapat perhatian secara khusus, mengingat kriteria tersebut dapat mengakibatkan timbulnya lingkungan yang tidak sehat dalam pemilihan teknologi. Orientasi pasar dalam negeri yang biasanya diiringi distorsi harga pada berbagai faktor produksi dapat menyebabkan ketidaktepatan pemilihan teknologi.³

Kriteria lain dapat juga dipertimbangkan dalam pemilihan teknologi, misalnya kriteria keunggulan komparatif. Bila kriteria ini yang dipakai, maka mungkin teknologi yang berkaitan dengan sektor agribisnis yang mendapat prioritas untuk dikembangkan.⁴

Teknologi baru yang mempunyai nilai komersial tinggi di masa depan, bahkan mungkin dapat menggeser teknologi yang telah kita kuasai, perlu juga diperhatikan secara serius. Bioteknologi dan rekayasa genetik misalnya, diramalkan akan sangat besar pengaruhnya pada sektor kimia, farmasi, pangan dan energi. Keunggulan-keunggulan kita saat ini besar kemungkinan menjadi

²B.J. Habibie, "Beberapa Pemikiran Tentang Strategi Transformasi Industri Negara Berkembang," *Suara Karya*, 20 Juni 1983.

³Gustav Ranis, "Appropriate Technology, Obstacle and Opportunities," dalam Samuel M. Rosenblatt (ed.), *Technology and Economic Development: A Realistic Perspective* (USA: Westview Press, Inc., 1979), hal. 42. Untuk melihat kontras pengalaman dua negara berkembang, baca pengarang yang sama, *Appropriate Technology in the Dual Economy: Reflection on Philippine and Taiwan Experience* (International Economic Association: Macmillan, 1979).

⁴Christianto Wibisono, "Integrasi Pemasaran dan Produksi," *Kompas*, 27 Februari 1985.

tidak ada artinya dibandingkan dengan keunggulan yang diperoleh berkat perkembangan teknologi tersebut

Di samping kebijakan yang mempengaruhi kebutuhan teknologi impor, diperlukan juga kebijakan untuk meningkatkan kebutuhan akan teknologi domestik. Beberapa kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan permintaan akan teknologi domestik sudah dikeluarkan oleh pemerintah, di antaranya Keppres No. 29 tahun 1984 mengenai pelaksanaan APBN, yang mewajibkan Departemen/Lembaga yang melakukan pemborongan/pembelian menggunakan barang produksi dalam negeri, serta wajib menggunakan kontraktor dan/atau konsultan nasional sepanjang kemampuannya telah ada di dalam negeri. Lebih dari itu diperlukan kebijakan yang lebih mendasar yang dapat meningkatkan kebutuhan akan teknologi domestik, yaitu kebijakan untuk meningkatkan kemampuan mulai dari studi kelayakan sampai rancang bangun dan perekayasaan (*design and engineering*) industri, karena pada tahap awal tersebut ditentukan seberapa jauh teknologi domestik dapat dimasukkan. Bila hal tersebut diserahkan pada konsultan/kontraktor asing, maka kemungkinan besar teknologi dari negaranya yang akan mengisi industri tersebut.

Di atas sudah disebutkan, di samping kebutuhan akan teknologi baru, diperlukan juga penyempurnaan teknologi yang sudah dimiliki. Lembaga yang bergerak di bidang ini bertugas mencari masalah-masalah yang dihadapi oleh industri lokal, kemudian memecahkannya. Masalah-masalah itu baik yang bersifat teknis seperti penghematan bahan baku dan energi serta penyempurnaan proses produksi, maupun yang non-teknis seperti manajemen, transportasi, perizinan dan biaya sosial.

Betapa tidak efisiennya penggunaan energi pada pabrik/industri, bisa dilihat misalnya pada hasil penelitian studi grup Perancis terhadap besarnya energi spesifik, yaitu energi yang diperlukan untuk menghasilkan satu kilogram barang, di Indonesia:⁵

Tekstil	2.460,94 - 5.777,40	kcal/kg
Gula	5.089,16 - 9.716,30	kcal/kg
Kertas	3.471,10 - 9.399,02	kcal/kg
Semen	800,00 - 1.681,00	kcal/kg
Baja	1.984×10^3 - 12.308×10^3	kcal/ton

Variasi yang demikian besar menunjukkan, beberapa pabrik masih bisa diperbaiki efisiensinya. Dengan beberapa investasi untuk "heat recovery" dapat

⁵Ariono Abdulkadir, "Energi Dalam Industri," makalah yang disampaikan pada Lokakarya Energi, 1985, hal. 7.

dicapai penghematan antara 2,5 - 18,5% di atas nilai yang diperoleh tanpa investasi.⁶

Lembaga "Engineering Extension Service" ini bisa dimulai dari lembaga auditing energi,⁷ kemudian dikembangkan lebih jauh untuk pelayanan ilmu dan teknologi yang lain.

Sisi Suplai

Sisi suplai berfungsi menyediakan ilmu dan teknologi yang dibutuhkan oleh unit produksi. Pihak-pihak yang paling bertanggung jawab dalam penyediaan ilmu dan teknologi ini meliputi organisasi riset, perguruan tinggi/pendidikan vokasional dan perusahaan jasa (konsultan, kontraktor, surveyor).

Biaya riset yang dikeluarkan oleh negara-negara maju pada umumnya berkisar antara 2-3% dari GNP, sedangkan di negara berkembang berkisar antara 0,5 - 1%.⁸ Dalam nilai absolutnya pengeluaran untuk riset di negara maju 40 kali lebih besar daripada negara berkembang.⁹ Pengeluaran yang kecil tersebut masih dibagi-bagi lagi pada sejumlah besar unit penelitian dan pengembangan (litbang) yang pada umumnya dikuasai pemerintah. Hambatan finansial inilah, di samping kelangkaan tenaga riset dan peralatan yang kadaluwarsa, yang menyebabkan kemampuan penguasaan teknologi unit-unit litbang berada di belakang kemampuan penguasaan teknologi para industriawan, apalagi industri asing. Karenanya masalah seleksi, konsentrasi dan komersialisasi penelitian-penelitian menjadi masalah kunci dalam kebijakan riset di Indonesia. Masalah lain yang dihadapi oleh organisasi riset di Indonesia, berkaitan dengan kenyataan bahwa sebagian besar organisasi riset ini dikuasai pemerintah dan kurang ada kaitan dengan dunia bisnis sehingga penelitian yang diadakan kurang berorientasi pada pasar. Karena pada dasarnya riset merupakan bagian, kalau tidak mau dikatakan tulang punggung dari bisnis, maka peran-serta perusahaan swasta dalam riset perlu ditingkatkan sehingga akhirnya peran organisasi riset swasta menjadi lebih besar daripada organisasi riset pemerintah, atau bila pihak swasta belum mampu, mengingat

⁶*Ibid.*

⁷Lembaga auditing energi ini diusulkan oleh Ariono Abdulkadir dalam Lokakarya Energi, 1985.

⁸Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "Technology for Development: Regional and International Co-operation." laporan yang disampaikan pada Intergovernmental Meeting on Technology for Development, Bangkok, 1-3 Februari 1984, hal. 4-12.

⁹*Ibid.*

riset memerlukan biaya yang sangat tinggi, paling tidak organisasi riset pemerintah menjadi benar-benar terkait dengan dunia bisnis.

Sebagai penyedia utama tenaga terampil untuk melayani ilmu dan teknologi, dunia pendidikan perlu dikaitkan dalam satu sistem dengan pembangunan nasional, riset dan produksi.¹⁰ Berbeda dengan Korea misalnya, pendidikan tidak disebut dalam kaitan dengan sistem tersebut. Bukan karena pendidikan tidak penting dalam sistem tersebut, melainkan justru karena pendidikan sudah membudaya di negara tersebut.

Untuk menciptakan keterkaitan tersebut, diperlukan dua pendekatan dalam mempolakan pendidikan nasional:¹¹ *Pertama*, pendekatan keperluan tenaga kerja, dan yang *kedua*, pendekatan kultural pembentukan tenaga kerja. Dalam pendekatan pertama, jumlah tenaga kerja dihitung berdasarkan perkembangan pendapatan nasional di masa depan. Proses perhitungan ini kira-kira dapat disimpulkan melalui enam tahapan pokok:¹²

1. Proyeksi produksi (output) dari sektor-sektor industri yang dihitung berdasarkan tingkat perkembangan pendapatan nasional yang ditetapkan secara independen;
2. Taksiran mengenai perkembangan tingkat produktivitas tenaga kerja sektor-sektor industri;
3. Perkembangan produksi dan perubahan-perubahan produktivitas sektor-sektor industri menentukan jumlah bahan-bahan (input) yang diperlukan;
4. Perincian dari keseluruhan tenaga kerja yang diperlukan dalam berbagai jenis pekerjaan;
5. Jenis-jenis pekerjaan dinyatakan ke dalam jenis-jenis tingkat-tingkat pendidikan yang diperlukan;
6. Kemudian dihitung jumlah tenaga kerja yang harus dihasilkan oleh sistem pendidikan di tahun-tahun yang akan datang.

Pendekatan semacam itu misalnya dilakukan oleh Menaker Sudomo yang dengan koordinasi departemen-departemen lain, di antaranya dengan Depdikbud, menyusun kebijakan perencanaan tenaga kerja nasional.¹³

¹⁰"Pendidikan, Teknologi dan Proses Industrialisasi," *Manajemen*, Juli-Agustus 1982, hal. 46.

¹¹Daoed Joesoef, "Persoalan Approach dalam Mempolakan Pendidikan dalam Rangka Pembangunan Nasional," *Analisa*, Februari 1974, hal. 28.

¹²*Ibid.*, hal. 29.

¹³"Perencanaan Tenaga Kerja Nasional dan Pembangunan: Masalah dan Prospeknya," *Manajemen*, September-Oktober 1983.

Agar kebudayaan atau sistem nilai yang dihayati masyarakat tidak menghambat perkembangan ilmu dan teknologi, maka pendekatan kedua menjadi sangat penting untuk diterapkan dalam penyusunan kebijakan pendidikan. Menurut Daoed Joesoef:

”... , berhadapan dengan kondisi-kondisi kemasyarakatan sebagaimana yang dihadapi oleh negara-negara muda seperti Indonesia, sumbangan pendidikan dan pembangunan ekonomi, menurut hemat kami (approach kultural) seharusnya untuk sebagian terbesar terdiri dari ”pengaruh inovatif” (innovative effects) terhadap kondisi-kondisi kemasyarakatan yang menghambat perkembangan pembangunan.”¹⁴

Pendekatan kedua ini pada dasarnya tidak ditujukan secara khusus untuk mempengaruhi fungsi dan kegiatan ilmu dan teknologi, tetapi mempunyai dampak yang sangat besar terhadapnya (*implicit science and technology policy*). Mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian lain tulisan ini.

Agar lebih jelas, kedua pendekatan tersebut ditabulasikan dalam tabel berikut:¹⁵

	Pendekatan 1	Pendekatan 2
Konsep	Efisiensi alokatif tenaga kerja	Efisiensi inovatif tenaga kerja
Pembiayaan	Pengeluaran konsumsi	Pengeluaran investasi
Kapasitas absorpsi terhadap ”hasil-hasil” pendidikan merupakan fungsi dari:	Struktur dan trend pertumbuhan modal nyata yang dipekerjakan	Efisiensi inovatif tenaga-tenaga kerja yang dipekerjakan

Salah satu bentuk teknologi¹⁶ yang harus disediakan oleh sisi suplai dan sangat penting peranannya dalam perencanaan strategik (misalnya dalam pemilihan teknologi) adalah informasi.

¹⁴Daoed Joesoef, *loc. cit.*, hal. 33.

¹⁵Diolah dari ”Persoalan Approach dalam Mempolakan Pendidikan dalam Rangka Pembangunan Nasional,” *Analisa*, Februari 1974.

¹⁶Russel B. Sunshine, ”Technology Transfers and Foreign Investment,” dalam Robert Hel-lawell dan Don Wallace, Jr. (eds.), *Negotiating Foreign Investments*, Vol. II (Washington, D.C.: The International Law Institute, 1982), hal. 7.4A.2. Di situ dijlaskan bahwa ada tiga bentuk teknologi: pertama, dalam bentuk barang-barang modal; kedua, dalam bentuk tenaga terlatih; dan yang ketiga, dalam bentuk informasi.

Derajat kepentingan informasi tergantung pada jenis-jenis informasi dan untuk kepentingan apa informasi tersebut. Diagram berikut menunjukkan derajat kepentingan tersebut:¹⁷

	Strategi	Taktikal	Operasional
Ketergantungan pada informasi eksternal.	sangat tinggi	sedang	sangat rendah
Ketergantungan pada informasi internal	sedang	tinggi	sangat tinggi
Informasi online	rendah	tinggi	sangat tinggi
Informasi periodik	sangat tinggi	tinggi	sangat tinggi
Informasi deskriptif historis	rendah	tinggi	sedang
Informasi hasil terakhir	sedang	tinggi	sangat tinggi
Informasi prediksi masa depan	sangat tinggi	tinggi	rendah
Informasi yang berisi simulasi "apa yang terjadi jika"	sangat tinggi	tinggi	rendah

Sumber-sumber informasi yang ada di Indonesia, di antaranya Biro Pusat Statistik, Pusat Dokumentasi Ilmiah LIPI, Pusat Informasi Nasional, namun demikian masih belum bisa memenuhi seluruh spektrum informasi seperti yang disebut di atas. Mengingat tingkat perkembangan teknologi komunikasi yang telah kita miliki, sudah saatnya untuk menghubungkan kegiatan ilmu dan teknologi dalam satu jaringan sistem informasi untuk lebih memudahkan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan ilmu dan teknologi.

Sisi Kaitan

Sisi kaitan ini menghubungkan sisi suplai dan sisi kebutuhan ilmu dan teknologi, sehingga pengetahuan teknologikal bisa mengalir ke unit-unit produksi. Sisi ini juga menghubungkan kebutuhan unit-unit produksi terhadap sumber-sumber teknologi dari dalam maupun luar negeri (kebijakan alih teknologi).

¹⁷Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *op. cit.*, hal. 4-33.

Peran pemerintah dalam kebijakan ilmu dan teknologi seharusnya semakin lama semakin dipusatkan pada area ini, yaitu dengan memberikan kemudahan-kemudahan atau regulasi sehingga pengaliran pengetahuan teknologikal ke unit-unit produksi bisa terjamin. Bentuk-bentuk kemudahan tersebut misalnya berupa bantuan terhadap pengusaha swasta dalam pemilihan teknologi yang paling tepat, dalam memperkuat posisi swasta dalam tawar-menawar dengan pihak asing, juga agar tujuan jangka pendek pihak swasta sesuai dengan tujuan jangka panjang pemerintah.

Salah satu kebijakan terpenting dan pertama-tama harus dilakukan dalam area ini adalah regulasi impor teknologi. Selama ini di Indonesia pada dasarnya segala macam teknologi bebas masuk tanpa didaftar dan dipelajari untuk dibuat mekanisme dan aturan hukum yang memaksa terjadinya alih teknologi, sehingga tidak aneh bila setelah 10 kali kita membangun pabrik gula, teknologinya tetap masih belum dikuasai, sedangkan India setelah 4 kali membangun sudah bisa menguasainya. Secara garis besar di atas sudah disebutkan beberapa kriteria dalam pemilihan teknologi, namun untuk regulasi impor kriteria-kriteria tersebut perlu ditambah dengan kriteria lain yang lebih mendetail yang tergantung pada jenis teknologi yang ingin dikuasai, misalnya untuk penguasaan teknologi rancang bangun dan perekayasaan industri maka industri-industri yang pembangunannya berulang yang mendapat prioritas, seperti: pabrik semen, pabrik gula, pabrik pengolahan kelapa sawit, pabrik pupuk, teknologi eksplorasi/eksploitasi tambang dan minyak. Menurut Dr. R.B. Suhartono,¹⁸ Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Industri, Departemen Perindustrian, salah satu dampak negatif akibat tidak adanya regulasi tersebut adalah timbulnya segmentasi pasar yang menghambat proses alih teknologi.

Dalam bagian Suplai Teknologi telah disebutkan bahwa salah satu kelemahan terbesar dari organisasi riset kita adalah tidak adanya kaitan antara riset dan industri, dan lemahnya orientasi pasar dari riset, maka menjadi tugas pemerintah untuk mengaitkan organisasi riset tersebut dengan industri dan membantu pihak swasta yang mengembangkan riset. Usaha semacam ini sudah dirintis oleh pemerintah misalnya dengan didirikannya usaha milik pemerintah, PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia yang secara aktif menghubungi lembaga-lembaga penelitian di Indonesia yang mempunyai penemuan-penemuan baru di bidang teknologi yang bisa dikembangkan sebagai usaha komersial.¹⁹

¹⁸"Indonesia Belum Memiliki Peraturan Alih Teknologi," *Kompas*, 29 September 1983.

¹⁹"Program Industri dengan Landasan Teknologi Terapan," *Antara*, 6 Februari 1983.

Beberapa kegiatan yang sudah disebut-sebut di atas bisa juga dipandang dalam sisi ini, misalnya "engineering extension service," dan sistem informasi industri.

KEBIJAKAN ILMU DAN TEKNOLOGI YANG TAK LANGSUNG

Di samping kebijakan yang ditujukan untuk mempengaruhi fungsi dan kegiatan teknologi terdapat kebijakan yang tidak ditujukan secara langsung, namun memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap fungsi dan kegiatan ilmu teknologi tersebut, misalnya pendekatan kultural dalam pendidikan yang telah dibahas di atas. Kebijakan tak langsung ini besar peranannya dalam menciptakan iklim yang baik untuk berkembangnya ilmu dan teknologi. Tabel berikut menunjukkan kebijakan tak langsung yang memberikan pengaruh yang cukup besar dalam ilmu dan teknologi:²⁰

a. Ekonomi (terutama ditujukan pada sistem ekonomi)

- keuangan (kredit, tingkat bunga);
- fiskal (pajak, kurs devisa, pengawasan devisa);
- perdagangan luar negeri (tarif dan hambatan non-tarif);
- perdagangan dalam negeri (harga, pemasaran, belanja pemerintah);
- gaji dan kebijakan kompensasi tenaga kerja;
- penanaman modal asing, kompensasi dan nasionalisasi;
- kebijakan pembangunan ekonomi;
- kebijakan industri;
- kebijakan pertanian;
- instrumen hukum dan umum;
- kebijakan pengembangan regional.

b. Tenaga Kerja

- sistem pendidikan (tingkat buta huruf, pendidikan dasar, dan menengah, pendidikan kejuruan, dan pendidikan-pendidikan lain);
- kebijakan pendidikan tinggi (universitas, lembaga training, training manajemen, training purna doktoral);
- kebijakan pengiriman mahasiswa/karyawan ke luar negeri;
- training dan training ulang untuk industri, training untuk teknisi;
- kebijakan penggunaan tenaga asing;
- kebijakan emigrasi profesional;
- kebijakan repatriasi dari tenaga kerja terlatih;
- kebijakan yang berkaitan dengan mobilitas tenaga ahli;
- kebijakan untuk promosi sumber daya manusia;
- struktur gaji dan penghargaan; mobilitas.

²⁰IDRC, *op. cit.*, hal. 25.

c. Kebudayaan

- mekanisme untuk memodifikasi struktur nilai, kebiasaan, norma, dan sebagainya, termasuk peranan wanita;
- kebijakan ke arah modernisasi dan perubahan teknologikal;
- popularisasi ilmu dan teknologi;
- kebijakan ke arah modifikasi dari struktur status, prosedur pemberian penghargaan.

d. Ekologi dan Pemanfaatan Sumber Alam

- kebijakan eksploitasi cadangan sumber alam;
- kebijakan lingkungan hidup, polusi.

e. Demografi dan Sosial

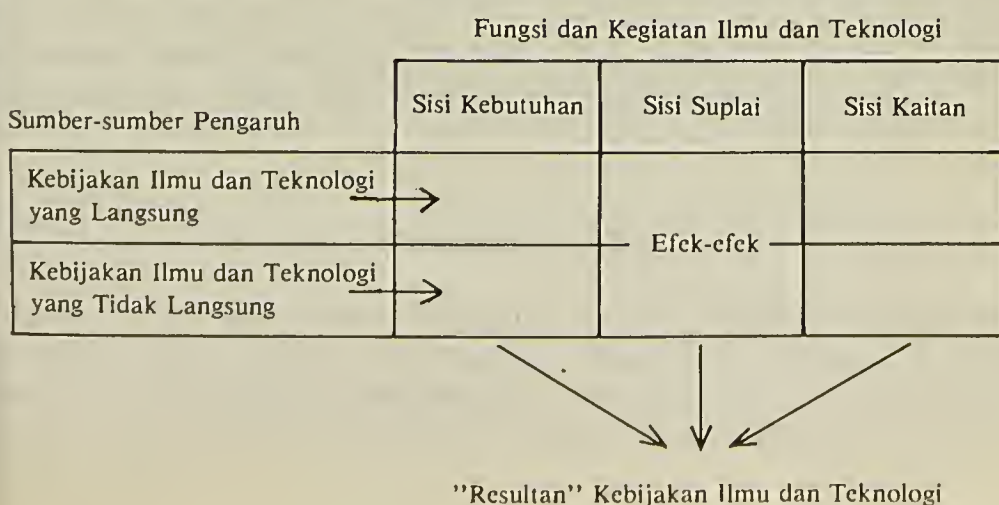
- kesehatan;
- tingkat kematian;
- keluarga berencana;
- kebijakan pendapatan, pemerataan pendapatan;
- kebijakan meningkatkan mobilitas sosial.

PENUTUP

Mengingat penguasaan ilmu dan teknologi tidak bisa ditangani secara terpisah-pisah, maka diperlukan kebijakan ilmu dan teknologi yang sifatnya ter-

Diagram 1

SKEMA UMUM INTERAKSI ANTARA SUMBER-SUMBER PENGARUH DENGAN FUNGSI DAN KEGIATAN ILMU DAN TEKNOLOGI



padu dan menyeluruh, yang berarti bahwa kebijakan ilmu dan teknologi harus meliputi kebijakan yang bersifat langsung maupun tak langsung dan menyentuh seluruh fungsi dan kegiatan ilmu dan teknologi yang telah diuraikan di atas (lihat Diagram 1).

Perhatian khusus pertama perlu diberikan pada kebijakan pemilihan teknologi karena itu merupakan awal yang menentukan kebijakan-kebijakan yang lain, kedua, kebijakan pendidikan khususnya pendekatan kultural, karena penguasaan ilmu dan teknologi lebih tergantung pada sumber daya manusia daripada kekayaan alam yang dimiliki.

Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Kepustakaan

SUKANTO*

Dalam beberapa tahun terakhir ini, kelas menengah menjadi pusat perhatian para intelektual, bahkan menjadi bahan pembicaraan para politikus dan pemangku jabatan penting dalam pemerintahan. Namun demikian, hingga sekarang belum terdapat kesatuan pendapat tentang kelas menengah, terutama mengenai batasan, karakteristik atau ciri-ciri khas, kriteria warga masyarakat yang termasuk dalam kelas menengah dan peranan kelas menengah dalam masyarakat Indonesia.

Hasil dari pengamatan terhadap buku-buku di beberapa perpustakaan, juga menunjukkan bahwa jumlah buku yang mencantumkan secara tegas kata "kelas menengah" dan membahas aspek-aspek kelas menengah secara menyeluruh sangat sedikit. Lagipula, dari jumlah yang sedikit itu, bukan mengenai kelas menengah di Indonesia, melainkan tentang kelas menengah di negara-negara lain. Namun demikian, dalam perkembangan penerbitan buku, majalah dan surat kabar, kata ataupun aspek-aspek kelas menengah cenderung makin banyak dibicarakan, bahkan dicantumkan secara tegas sebagai topik, judul dan tema artikel-artikel dalam majalah dan surat kabar.

SUSUNAN MASYARAKAT BERLAPIS-LAPIS

Dalam setiap masyarakat, senantiasa dijumpai adanya lapisan-lapisan masyarakat yang berbeda-beda. Menurut pendekatan sosiologis, pelapisan sosial dalam masyarakat dikenal dengan istilah stratifikasi sosial (*social stratification*). Seorang sosiolog, Pitirim A. Sorokin, mengemukakan bahwa strati-

*Staf CSIS.

fikasi sosial adalah pembedaan penduduk atau warga masyarakat ke dalam kelas-kelas secara bertingkat.¹

Dari batasan stratifikasi sosial di atas, terlihat adanya istilah atau kata "kelas." Istilah kelas mempunyai banyak arti. Dalam artian sosiologis, ada yang memberi batasan tentang kelas, ialah semua orang yang sadar akan kedudukan, serta diketahui dan diakui oleh masyarakat umum.² Dengan demikian, pengertian kelas paralel dengan pengertian lapisan, tanpa membedakan kriteria pelapisannya. Dan, dalam artian sosiologis, kelas-kelas dalam masyarakat akan selalu ada sepanjang masa.

Istilah kelas juga dijumpai dalam Marxisme. Namun demikian, dalam artian Marxisme, istilah kelas dipergunakan hanya dalam rangka ekonomis. Setiap masyarakat hanya terdiri dari dua kelas, yaitu kelas yang menguasai dan memiliki alat-alat produksi dan kelas yang tidak memiliki alat-alat produksi dan hanya menyumbangkan tenaga dalam proses produksi. Menurut teori Marxisme, kelas-kelas itu akan lenyap dengan sendirinya, sehingga tercipta masyarakat tanpa kelas (*classless society*).

Kriteria yang digunakan untuk menggolong-golongkan anggota-anggota masyarakat ke dalam suatu kelas dalam artian sosiologis, juga bermacam-macam. Pitirim A. Sorokin mengemukakan tiga kriteria, yaitu ukuran politik, ekonomi dan jabatan.³ Di samping itu, ada yang menggunakan ukuran kekayaan, kekuasaan, ilmu pengetahuan dan kehormatan. Dan, jika kelas-kelas dalam masyarakat diteliti lebih dalam, akan diketahui adanya kriteria lainnya, yaitu: (1) besarnya anggota; (2) gaya hidup atau kebudayaan yang sama yang menunjukkan hak dan kewajiban anggota; (3) kelanggengan ikatan anggota; (4) lambang-lambang yang menjadi ciri khas; (5) batas-batas kelas yang satu dan lainnya; (6) antagonisme tertentu.⁴

Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, mereka yang memiliki sesuatu yang berharga sangat banyak, digolongkan sebagai kelas atas. Mereka yang memiliki sesuatu dalam jumlah yang sangat sedikit, atau tidak memilikinya sama sekali, digolongkan sebagai kelas bawah. Dan, mereka yang berada di antara dua kelas itu, digolongkan sebagai kelas menengah. Dengan demikian, dalam garis besarnya, setiap masyarakat terdiri atas tiga kelas, yaitu kelas atas, kelas menengah dan kelas bawah.

¹Pitirim A. Sorokin, *Social and Cultural Mobility* (New York: The Free Press, 1959).

²Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar* (Jakarta: CV Rajawali, 1982).

³Pitirim A. Sorokin, *op. cit.*

⁴Soerjono Soekanto, *op. cit.*

KARAKTERISTIK KELAS MENENGAH

Struktur masyarakat yang berlapis-lapis itu, mungkin sekali telah ada sejak dahulu kala. Ini didasarkan pada pendapat seorang filsuf, Aristoteles, bahwa setiap negara terdiri atas tiga lapisan masyarakat, yaitu lapisan masyarakat yang kaya sekali, lapisan yang sangat miskin dan lapisan masyarakat yang berada di antara dua lapisan itu. Selanjutnya dikemukakan, suatu negara yang kuat harus dibangun dalam pemerataan dan kesamaan. Ini dapat terwujud, jika sebagian besar warga negaranya dari kelas menengah. Karena, kelas menengah merupakan lapisan masyarakat yang paling aman. Mereka tidak mudah iri atau tidak akan berbuat jahat terhadap lapisan masyarakat yang kaya, dan tidak ada alasan yang menyebabkan kaum miskin merasa iri atau berbuat jahat terhadapnya. Oleh karena itu, masyarakat politik yang terbaik berasal dari lapisan menengah.⁵

Kelas menengah sangat menonjol di Eropa Barat menjelang dan sesudah revolusi industri. Ketika ekonomi feodal mengalami kebangkrutan, tumbuhlah pembagian kerja antara penghasil barang-barang mentah dan manufaktur kecil dengan pusat-pusat perdagangan dan industri di kota-kota, yang lama-kelamaan menumbuhkan kelompok perantara. Kelompok perantara sangat kreatif dan inovatif, yang kemudian tumbuh menjadi kelas menengah.⁶ Posisinya sangat unik, yaitu sebagai penyangga atau mediator yang menjembatani kaum borjuis dengan kaum pekerja, sekaligus juga merupakan stabilisator kaum borjuis. Mereka tidak termasuk dalam pola produksi kapitalis, tetapi baru dalam transisi dari pola produksi feodal menuju pola produksi kapitalis. Dan, mereka agak anti-kapitalis serta lebih berilusi reformis, yaitu menghendaki adanya partisipasi, mobilitas vertikal dan khawatir terjadinya proletarisasi.⁷

Bahkan, ada yang menegaskan, kelas menengah di Eropa Barat merupakan borjuis tradisional, yang doktrin utamanya adalah pengakuan hak milik perseorangan, individualisme, persaingan bebas, dan *rule of law*.⁸ Mereka berperanan aktif dalam masyarakat, yaitu sebagai penggerak utama dalam tahap permulaan kapitalisme serta pendorong terjadinya perubahan sosial, ekonomi dan politik. Itu semua menunjukkan, konsep kelas menengah di Eropa Barat lebih mempunyai konotasi sosial ekonomi daripada politik. Oleh karena itu, sebagian besar unsur-unsur kelas menengah di Eropa Barat terdiri

⁵Aristoteles, "A Classical View," dalam Reinhard Bendix & Seymour Martin Lipset (eds.), *Class, Status and Power* (California: Berkeley).

⁶Edwin R.A. Seligman (ed.), *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Coy., 1962).

⁷Nicos Poulantzas, *Classes in Contemporary Capitalism* (London: Verso Edition, 1979).

⁸J.A.C. Mackie, "Harta dan Kuasa Dalam Masa Orde Baru," *Prisma*, No. 2, Februari 1984.

atas para pelaku kegiatan ekonomi, yaitu para pedagang dan pengusaha industri, serta para petani pengusaha, kelompok profesi dan pegawai negeri.⁹

Konsep dan unsur-unsur kelas menengah di Amerika Serikat dan Jepang, juga hampir sama dengan konsep dan unsur-unsur kelas menengah di Eropa Barat, yaitu berkaitan erat dengan masalah sosial ekonomi. Unsur-unsur kelas menengah di Amerika Serikat yang terbesar adalah para pengusaha kecil dan karyawan kantor atau yang lebih dikenal dengan sebutan *white-collar workers*. Yang termasuk pengusaha kecil adalah para pengecer, para pekerja di sektor jasa, para grosir, dan para pengusaha yang pekerjajanya kurang dari 100 orang. Sedangkan yang termasuk *white-collar workers* di Amerika Serikat adalah para tenaga ahli, manajer tingkat rendahan, juru tulis, dan para karyawan di bagian administrasi lainnya, serta para pedagang dan para mandor dalam unit-unit industri.¹⁰

Demikian juga di Jepang, konsep kelas menengahnya lebih berkonotasi sosial ekonomi, sehingga sebagian besar unsur-unsurnya pun terdiri dari para pelaku kegiatan ekonomi. Ada kesan yang kuat, peranan kelas menengah di Jepang juga sangat besar dalam pembaharuan masyarakat, seperti peranan kelas menengah di Eropa Barat. Hal itu terlihat dari perubahan yang cepat dalam unsur-unsurnya, yaitu sebelum Perang Dunia II kelas menengah di Jepang lebih dikenal dengan istilah kelas menengah lama, yang terdiri dari para pengusaha kecil dan para pemilik tanah. Setelah Perang Dunia II, muncul kelas menengah baru yang terdiri atas *the salary man*, yaitu *the white-collar employees* yang bekerja di instansi-instansi birokrasi pemerintah dan perusahaan-perusahaan. Mereka adalah keturunan kaum samurai, yang lebih berorientasi pada prestasi kerja dan sangat loyal terhadap kaisar. Sikap kaum samurai itu juga berpengaruh pada *the salary man*, yakni sangat setia terhadap instansi dan sangat loyal terhadap pemerintahnya. Gaya hidup mereka sangat khas, yaitu mendambakan kehidupan yang penuh keselarasan dan kedamaian, yang lebih dikenal dengan sebutan *shizuka*.¹¹

KELAS MENENGAH DI INDONESIA

Berdasarkan tinjauan teoretis, yaitu menurut pendekatan sosiologis, maka struktur masyarakat Indonesia juga terdiri dari lapisan-lapisan masyarakat

⁹Yahya Muhaimin, "Politik, Pengusaha Nasional dan Kelas Menengah Indonesia," *Prisma*, No. 3, Maret 1984.

¹⁰C. Wright Mills, "The Middle Classes in the Middle-sized Cities," *The American Sociological Review*, Vol. 2, Desember 1946.

¹¹Ezra F. Vogel, *Japan's New Middle Class* (Los Angeles: California University Press, 1971).

yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya, struktur masyarakat Indonesia pun terdiri atas tiga kelas atau lapisan, yaitu kelas atas, kelas menengah dan kelas bawah. Hanya saja, konsep, kriteria, unsur-unsur dan peranan kelas menengah di Indonesia masih belum mendapatkan kesesuaian pendapat dari kaum cendekiawan.

Dalam beberapa perpustakaan juga tidak terdapat buku yang judulnya mencantumkan secara tegas kata "kelas menengah." Bahkan, dalam beberapa buku ditemui beberapa istilah yang mirip dengan istilah kelas menengah, yaitu antara lain istilah golongan pertengahan dan pemasaran, tetapi istilah-istilah itu mempunyai perbedaan arti. Mengenai unsur-unsurnya, yang hingga kini juga masih dipersoalkan, telah banyak dijadikan obyek penelitian serta judul buku dan artikel, seperti istilah elite, cendekiawan, ilmuwan, pamong praja, pegawai negeri, manajer, pedagang, pengusaha dan lainnya. Istilah kelas menengah baru ramai dibicarakan para cendekiawan dalam akhir tahun 1970-an.

Dari beberapa buku dan artikel dalam majalah dan surat kabar, terlihat adanya perbedaan konsep dan kriteria dalam membahas kelas menengah di Indonesia. Di antaranya, ada penulis yang membahas kelas menengah berdasarkan konsep kelas menengah di Eropa Barat. Namun demikian, ada penulis yang menegaskan, jika berdasarkan konsep kelas menengah di Eropa Barat, di Indonesia tidak terdapat kelas menengah. Di samping itu, ada penulis yang membahas kelas menengah berdasarkan kriteria politik. Dan, ada sebagian penulis yang meninjau kelas menengah berdasarkan kriteria jabatan, sehingga kriteria-kriteria yang menonjol dalam pembahasan kelas menengah di Indonesia adalah kriteria ekonomi, politik dan jabatan.

Para penulis yang membahas kelas menengah berdasarkan kriteria ekonomi, antara lain adalah Prof.Dr. D.H. Burger, dalam karangannya yang berjudul "Structuurveranderingen in de Javaanse Samenleving" diterbitkan dalam *Indonesie*, No. 2, 1948/1949.¹² Karangan ini, kemudian disadur oleh Prof.Dr. Prajudi Atmosudirdjo, dalam bukunya yang berjudul *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*.¹³ Di dalam buku itu, dikemukakan bahwa sejak tahun 1800 telah terjadi perubahan dan pembaharuan struktur masyarakat Jawa, yaitu munculnya golongan-golongan sosial baru. Di antara golongan-golongan itu, adalah munculnya golongan menengah, yang terdiri dari para pemimpin usaha dagang dan industri. Di samping itu, Prof. Sudjito Sosrodihardjo, juga membahas struktur masyarakat Jawa berdasarkan kriteria

¹²D.H. Burger, *Perubahan-perubahan Struktur Dalam Masyarakat Jawa* (Jakarta: Bhratara, 1977).

¹³Prajudi Atmosudirdjo, *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1970).

ekonomi, yaitu dalam bukunya yang berjudul *Perubahan Struktur Masyarakat di Jawa: Suatu Analisa*.¹⁴ Di dalam buku ini, yang dibahas adalah salah satu unsur kelas menengah, yaitu golongan pemasaran.

Penulis lainnya, yaitu Clifford Geertz, agaknya membahas kelas menengah berdasarkan kriteria ekonomi, politik dan jabatan. Di dalam bukunya yang berjudul "Peddlers and Princees,"¹⁵ yang disusun berdasarkan hasil penelitiannya di Mojokuto dan Tabanan dalam tahun 1950-an, Geertz mengemukakan adanya golongan pertengahan yang baru muncul di dua kota tersebut. Golongan pertengahan yang baru muncul di Mojokuto, berakar dari para pedagang keliling yang sangat taat beragama dan mereka adalah bekas anggota organisasi politik yang berasaskan agama yang sama dengan agama yang dianutnya. Sedangkan di Tabanan, golongan pertengahan yang baru muncul adalah kaum bangsawan yang posisinya dalam birokrasi pemerintah tergeser oleh para pegawai negeri sipil baru. Mereka adalah kelompok-kelompok inovator, yang bergerak maju dari pedagang tradisional atau bangsawan menjadi pedagang atau pengusaha industri yang lebih modern.

Istilah dan aspek-aspek kelas menengah di Indonesia, baru dibicarakan secara agak menyeluruh dalam akhir tahun 1970-an. Dari sejumlah artikel dalam surat kabar dan majalah terlihat, sebagian besar penulisnya membahas kelas menengah berdasarkan kriteria politik. Di antaranya, Ramles Manampang, dalam artikelnya yang berjudul "Kita Mencari Kelas Menengah di Indonesia,"¹⁶ mengemukakan bahwa runtuhnya kekuasaan Soekarno juga disebabkan oleh tumbuhnya lapisan menengah baru. Lapisan menengah baru itu adalah para mahasiswa, wartawan, cendekiawan dan para aktivis dari organisasi-organisasi bebas. Tetapi, ironis sekali, lapisan menengah yang baru muncul itu lambat-laun menghilang dari kehidupan politik, terutama karena masuknya sikap feodal dalam struktur politik yang baru.

Unsur-unsur kelas menengah dan peranannya dalam kehidupan politik, menjadi pusat perhatian para cendekiawan. Rusadi Kantaprawira SH, mengemukakan bahwa struktur sosial di Surabaya terdiri dari berbagai lapisan masyarakat, yaitu penduduk miskin, para buruh pabrik, kaum intelektual kelas menengah dan para petani. Selama ini, kaum intelektual kelas menengah kurang dilibatkan dalam pembangunan. Padahal, secara potensial mereka dapat menjadi sumber oposisi bagi pemerintah. Mereka dapat digolongkan sebagai *the white-collar workers*, yang terdiri atas para pekerja profesional

¹⁴Sudjito Sosrodihardjo, *Perubahan Struktur Masyarakat di Jawa: Suatu Analisa* (Yogyakarta: Karya, 1972).

¹⁵Clifford Geertz, *Penjaja dan Raja* (Jakarta: PT Gramedia, 1977).

¹⁶*Kompas*, 18 Desember 1978.

dan para pelaku kegiatan bisnis. Bahkan, kekuatannya terefleksikan dalam pegawai negeri, para perwira, dokter, guru, dosen, pengacara, teknisi, insinyur, kaum bisnis dan para manajer.¹⁷

Dalam percakapannya dengan harian *Kompas*, Dr. Alfian, mengemukakan bahwa dalam tahun 1980-an akan muncul golongan menengah baru, yang berasal dari berbagai kalangan masyarakat. Mereka sadar akan hak dan kewajiban politiknya, berkepentingan terhadap sistem politik yang demokratis dan akan menentang praktek-praktek politik yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi.¹⁸ Sementara itu, Dr. Arief Budiman, mengemukakan bahwa demokrasi di Indonesia akan datang, jika para pengusaha pribumi sanggup mengubah dirinya menjadi kekuatan kelas menengah yang mandiri.¹⁹

Dari beberapa artikel itu terlihat bahwa kelas menengah di Indonesia pun memiliki potensi kekuatan yang sangat besar. Bahkan, Letjen TNI Yogie S.M. mengemukakan bahwa dinamika masalah keamanan hampir selalu berasal dari kelas menengah bawah. Karena, lapisan atas dan lapisan bawah cenderung bersifat konservatif dan moderat. Pada umumnya, taraf hidup warga masyarakat dari lapisan menengah sudah baik dan horison pandangannya sudah lebih luas, walaupun belum sebaik yang diharapkan. Oleh karena itu, masalah-masalah yang dilontarkannya bukan masalah-masalah konkret sosial-ekonomi. Tetapi, lebih banyak masalah-masalah yang bersifat konsepsional, seperti masalah demokrasi, hak-hak asasi manusia, kebebasan berbicara dan keadilan.²⁰

Di samping itu, ada penulis yang meragukan keberadaan kelas menengah di Indonesia. Namun demikian, dari pendapat-pendapatnya tersirat adanya harapan agar kelas menengah di Indonesia diperbesar dan diperkuat. Di antaranya, J.A.C. Mackie, mengemukakan bahwa kalau ciri-ciri dan kriteria kelas menengah di Eropa Barat dipergunakan di Indonesia, maka di Indonesia tidak terdapat kelas menengah. Dalam perkembangan kota-kota di Indonesia, memang muncul golongan yang menyerupai kelas menengah, terutama bila dilihat dari gaya hidupnya. Namun demikian, kelas menengah itu bukan pemilik harta yang luar biasa, serta pandangan dan kepentingan politiknya tidak padu. Kesenambungan kesetiaan dan kepentingan lamanya masih memotong kesadaran dan solidaritas kelas jenis mana pun. Dan, afiliasi politiknya masih ditentukan oleh latar belakang agama, suku, keluarga atau asosiasi pendi-

¹⁷Rusadi Kantaprawira SH, "Paradigma Pengkondisian Sosial-Politik Dalam Pembangunan Wilayah Surabaya dan Sekitarnya," dalam *Model Pembangunan, yang Diterapkan di Wilayah Surabaya dan Sekitarnya dengan Potensi yang Ada* (Bandung: Seskoad, 1979).

¹⁸*Kompas*, 19 Januari 1980.

¹⁹Arief Budiman, "Demokrasi dan Kelas Menengah di Indonesia," *Kompas*, 23 Juli 1984.

²⁰*Kompas*, 2 Februari 1984.

dikannya, -- yang dikenal dengan sebutan "aliran." Proses terbentuknya kelas menengah di Indonesia sangat lamban, karena masyarakat politik Indonesia bersifat patrimonial.²¹

Penulis lainnya, Dr. Loekman Soetrisno, mengemukakan bahwa kelas menengah ialah sekelompok manusia Indonesia yang benar-benar merdeka dalam pandangan politik dan memiliki kekuatan ekonomi yang mandiri dan menentukan. Berdasarkan batasan itu, baik pada masa penjajahan maupun setelah Indonesia merdeka, belum muncul kelas menengah yang murni, yang benar-benar berfungsi sebagai kelas pembaharu.²² Soetjipto Wirosardjono, mengemukakan bahwa sebutan kelas menengah lebih mempunyai konotasi politik daripada ekonomi. Secara teoretis, kelas menengah merupakan motor penggerak terhadap perubahan dan pembaharuan, baik di lingkungannya maupun dalam tingkat nasional. Namun demikian, pertumbuhannya, baik di kalangan wiraswasta, intelektual, politisi maupun seniman, sangat lamban. Karena, masih kuatnya feodalisme serta belum tumbuhnya budaya entrepreneurship dan industri.²³ Dr. Yahya A. Muhaimin, juga mengemukakan pendapat yang senada, bahwa baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, sifat patrimonialisme masih tampak secara jelas. Karena watak ini, maka kekuasaan politik hanya dipandang sebagai hak alamiah dan tidak ada kaitannya dengan rakyat yang sebenarnya merupakan pemberi kekuasaan. Oleh karena itu, tidak muncul kelas menengah dalam arti yang sebenarnya. Yang disebut kelas menengah sebenarnya hanyalah kalangan masyarakat yang mendapat perlindungan politik, yang dimotori oleh sekelompok modal kuat.²⁴

PENUTUP

Dalam suatu masyarakat senantiasa ada sesuatu yang dihargai oleh para warganya. Sesuatu yang dihargai atau nilai-nilai yang hidup dalam suatu masyarakat itu menjadi bibit terjadinya lapisan-lapisan dalam masyarakat itu. Namun demikian, nilai-nilai dalam setiap masyarakat tidak sama. Oleh karena itu, kriteria-kriteria pelapisan atau penggolongan warga masyarakat ke dalam kelasnya pun berbeda-beda.

²¹J.A.C. Mackie, *op. cit.*

²²Loekman Soetrisno, "Pergeseran Dalam Golongan Menengah di Indonesia," *Prisma*, No. 2, Februari 1984.

²³*Prisma*, No. 2, Februari 1984.

²⁴Yahya A. Muhaimin, *op. cit.*

Kriteria-kriteria pelapisan masyarakat itu juga belum memperoleh kesatuan pendapat di kalangan para ilmuwan. Ada yang mengemukakan bahwa pembedaan penduduk ke dalam kelas-kelas secara bertingkat dari atas ke bawah dapat dilakukan berdasarkan kriteria ekonomi, politik dan jabatan. Ada ahli yang berpendapat, pelapisan masyarakat dapat dilakukan berdasarkan kriteria kekayaan, kekuasaan, ilmu pengetahuan dan kehormatan. Dan, ada yang mengemukakan kriteria lainnya, yaitu besarnya anggota, gaya hidup para anggota, lambang-lambang dan batas-batas kelas yang satu dan lainnya.

Di Eropa Barat, pada jaman revolusi industri, pembedaan penduduk ke dalam kelas-kelasnya lebih didasarkan pada kriteria ekonomi. Pada masa itu, yang menjadi inti kelas menengahnya adalah para pedagang dan pengusaha di sektor industri. Di samping itu, mereka memiliki ciri-ciri yang khas, yaitu posisi dan peranannya sangat menonjol, yakni sebagai mediator kelas atas dan bawah, dan merupakan penggerak utama terjadinya perubahan sosial, ekonomi dan politik.

Di Amerika Serikat dan Jepang, kriteria penggolongan kelasnya seperti di Eropa Barat, yaitu lebih mendasarkan pada kriteria ekonomi. Akan tetapi, unsur-unsur kelas menengahnya telah berkembang, yaitu intinya tidak lagi hanya para pedagang dan pengusaha industri, melainkan juga para karyawan kantor atau yang lebih dikenal dengan sebutan *white-collar workers*. Para karyawan kantor ini meliputi karyawan yang bekerja di instansi-instansi pemerintah dan perusahaan-perusahaan swasta, yaitu antara lain adalah para tenaga ahli, manajer tingkat rendah, juru tulis dan karyawan-karyawan di bagian administrasi lainnya, serta para pengawas dalam unit-unit industri.

Kriteria-kriteria tentang kelas menengah di Indonesia, juga masih menjadi bahan perdebatan di kalangan cendekiawan. Di antaranya, ada yang mengemukakan, konsep-konsep kelas menengah di Eropa Barat dapat dipakai di Indonesia. Sementara itu, ada yang berpendapat, jika konsep-konsep kelas menengah di Eropa Barat dipergunakan, maka di Indonesia tidak terdapat kelas menengah. Di samping itu, ada yang mengemukakan, kriteria yang tepat untuk menentukan kelas menengah di Indonesia adalah kriteria politik. Dengan kriteria ini mereka yang termasuk dalam kelas menengah adalah yang berperan aktif dalam perubahan politik.

Itu semua menunjukkan bahwa hingga sekarang belum ada kesatuan pendapat mengenai konsep-konsep ataupun kriteria-kriteria tentang kelas menengah, baik di negara-negara maju maupun di negara kita. Oleh karena itu, untuk mengetahui sejelas-jelasnya tentang kelas menengah di Indonesia, perlu diadakan penelitian.

Kelas Menengah di Indonesia: Tinjauan Sosial-Ekonomi

Nancy K. SUHUT*

Penentuan anggota kelas dalam masyarakat sulit untuk didefinisikan secara tegas karena adanya berbagai pendapat dan pandangan yang berbeda-beda. Joseph A. Kahl mengelompokkan masyarakat Amerika dalam 5 kelas, yaitu kelas atas, menengah atas, menengah bawah, pekerja dan kelas bawah.¹ Yang termasuk kelas menengah atas adalah pengusaha/wiraswasta dan tenaga profesional yang berhasil (sukses), termasuk anggota keluarga mereka, tetapi bukan yang paling atas. Pendapatannya terutama berasal dari pekerjaannya pada saat ini, jadi tekanannya pada karir jangka panjang. Mereka tinggal di daerah-daerah yang baik dengan rumah-rumah yang besar atau di apartemen yang paling baik. Kebanyakan dari mereka adalah sarjana dan menguasai bidang industri dan organisasi kemasyarakatan. Sedangkan kelas menengah bawah terdiri dari mereka yang kurang berhasil dalam lembaga pemerintahan, wiraswasta dan profesi, serta karyawan swasta yang cukup berhasil. Mereka tinggal di rumah-rumah yang kecil atau kopel. Kebanyakan dari mereka tamatan SLA dengan tambahan kursus kejuruan. Mereka merupakan model masyarakat biasa yang populer di Amerika. Mereka mengutamakan kehormatan (respectability).

Dalam beberapa tahun terakhir, di Jepang juga muncul perdebatan yang berkisar pada sifat dan masa depan kelas menengah di Jepang.² Hal ini disebabkan antara lain oleh meningkatnya standar hidup masyarakat Jepang

*Staf CSIS.

¹Joseph A. Kahl, "Classes As Ideal Types: Emergent Values," *The American Class Structure*, hal. 215-216.

²Kunio Odaka, "The Middle Classes in Japan," dalam Reinhard Bendix dan Seymour Martin Lipset (eds.), *Class, Status, and Power* (New York: The Free Press), Cetakan ke-2.

khususnya kelas pekerja sejak boom tahun 1956. Alasan yang lebih kuat dari perdebatan tersebut dapat dijumpai dalam kampanye-kampanye yang dimulai baik oleh partai konservatif maupun progresif melalui slogan "jadikan semua orang kelas menengah." Di samping karena alasan politis, mungkin juga karena meningkatnya jumlah kelas menengah baru (kelas pekerja) di Jepang, seperti pekerja kantor, teknisi, administrator, baik di perusahaan swasta maupun pemerintah, guru dan lain-lain. Peningkatan ini tentu saja banyak mengubah lapangan kerja dan gaya hidup mereka.

Dari uraian ini tampak bahwa perubahan standar hidup akan mengubah tatanan kelas dalam masyarakat. Seringkali dikatakan bahwa kelas menengah merupakan kelompok masyarakat yang selalu tidak puas dengan keadaan sosial-ekonomi walaupun ditinjau dari sudut ekonomi mereka tidak termasuk kelompok yang berkekurangan. Sikap mereka yang selalu "agresif" untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan biasanya akan membawa mereka pada strata sosial-ekonomi yang lebih baik. Mereka akan selalu berusaha meningkatkan karir karena hal ini dapat meningkatkan gengsi (prestige) mereka. Karenanya menarik untuk diperhatikan mereka yang termasuk dalam kelompok kelas menengah, terutama sikap mereka terhadap masalah-masalah sosial ekonomi.

Farchan Bulkin³ menunjukkan pentingnya peranan kelompok ini berdasarkan sejarah politik ekonomi Indonesia yang ditunjukkan oleh beberapa hal, antara lain sebagai penghubung antara negara dan masyarakat, mempunyai kesadaran akan kondisi yang diperlukan untuk mengejar kepentingan politik dan ekonomi mereka serta merupakan kelompok yang dapat segera diketahui bahwa mereka sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi yang mendominasi Indonesia. Tetapi Loekman Soetrisno⁴ mengatakan bahwa secara teoretis, pada dasarnya masyarakat Indonesia setelah merdeka tidak memiliki suatu kelas menengah dalam pengertian sesungguhnya, yaitu sebagai kelompok manusia Indonesia yang benar-benar merdeka dalam pandangan politik dan memiliki kekuatan ekonomi yang mandiri dan menentukan. Hal ini disebabkan karena pada jaman penjajahan "embrio-embrio" yang diharapkan dapat berkembang menjadi suatu golongan menengah di Indonesia, yaitu para saudagar Indonesia yang aktif dalam perdagangan laut, para artisan (pengrajin) dan petani kaya dimatikan karena peranan mereka telah diambil alih (diatur) oleh penjajah.

³Farchan Bulkin, "Teknokrasi dan Politik," *Prisma*, No. 3, Maret 1983.

⁴Loekman Soetrisno, "Pergeseran dalam Golongan Menengah di Indonesia," *ibid*.

SEJARAH PERKEMBANGAN "GOLONGAN MENENGAH" SETELAH MERDEKA

Apabila kita memperhatikan situasi politik setelah merdeka di Indonesia, tampaknya ada beberapa periode yang perlu diperhatikan, yaitu periode baru merdeka (dasawarsa pertama), periode pemerintahan Orde Lama (dasawarsa kedua) dan periode pemerintahan Orde Baru (dasawarsa 1970-an sampai sekarang).

Pada periode pertama jelas belum banyak perubahan dibandingkan dengan masa penjajahan karena semua masih dalam masa peralihan dan pembenahan. Pada masa itu kelas menengah di Indonesia terdiri atas golongan birokrat dan para cendekiawan yang berpendidikan Barat dan kagum akan keberhasilan Barat.

Pada periode berikutnya sudah mulai jelas pergeserannya, karena munculnya ABRI dalam pengelolaan perusahaan-perusahaan negara yang disebabkan oleh nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda sehingga ABRI merupakan kekuatan sosial baru dalam masyarakat Indonesia. Di samping itu banyak pengusaha-pengusaha yang didukung oleh partai-partai politik yang timbul akibat lisensi yang diberikan oleh pimpinan-pimpinan partai politik yang menguasai departemen atau kementerian yang mudah menghasilkan uang dengan dalih untuk menghimpun dana partai, yang akhirnya mengakibatkan keinginan untuk menumpuk kekayaan menjadi semakin besar. Pada periode ini mereka yang termasuk kelas menengah dari sudut ekonomis mulai bergeser kepada para birokrat sipil dan anggota ABRI walaupun pengetahuan dan kemampuan manajerial mereka dapat dikatakan sangat kurang.

Pada masa pemerintahan Orde Baru ternyata keadaannya agak berbeda, karena pada masa ini perekonomian Indonesia sangat berbeda keadaannya dengan periode-periode sebelumnya yang tentu saja mempengaruhi juga perkembangan "kelas menengah" di Indonesia selanjutnya. Pada pemerintahan Orde Baru ini, modal asing merupakan salah satu sumber utama dalam pembiayaan pembangunan di samping hasil ekspor minyak bumi yang cukup mengejutkan dan hal ini sangat berlawanan keadaannya dengan keadaan pada masa pemerintahan Orde Lama. Di samping modal asing sebagai penggerak perekonomian Indonesia, mobilitas politik dan pendidikan pun merupakan faktor yang turut menimbulkan perubahan dalam tatanan kelas menengah di Indonesia. Tetapi dalam tulisan ini hanya akan dibahas hal-hal yang menyangkut masalah ekonomi saja. Kekuatan ekonomis dalam masyarakat Indonesia kini terdiri dari di samping pengusaha-pengusaha lama seperti telah ada pada periode sebelumnya, juga mereka yang telah bergabung dengan para investor asing atau mereka yang telah memanfaatkan modal asing dalam

usahanya tentunya ditambah dengan tenaga-tenaga profesional dan pegawai negeri. Sepintas lalu tampak bahwa dari sudut sosial ekonomi kedudukan kelas menengah sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah pada saat itu, sehingga sejak kemerdekaan sampai sekarang ketergantungan pada pemerintah masih ada baik dalam masalah ekonomi maupun politik.

KELAS MENENGAH DALAM PEMERINTAHAN ORDE BARU

Secara khusus akan diteliti mengenai peranan kelas menengah di Indonesia setelah berakhirnya pemerintahan Orde Lama. Modal mengalir lebih cepat pada masa ini terutama pada dasawarsa 1970-an dikarenakan oleh mengalirnya modal asing dari luar negeri dan kenaikan harga ekspor minyak yang dengan sendirinya membantu mempercepat peningkatan perekonomian Indonesia. Perkembangan ekonomi yang cepat ini mendorong munculnya "kelas menengah" baru yang terdiri dari para pengusaha dan tenaga profesional muda. Mereka berusaha mengisi kesempatan-kesempatan yang ada dengan menjalin hubungan yang baik dengan kalangan birokrat atau muncul dari antara keluarga para birokrat itu sendiri. Namun perkembangan yang cukup pesat itu tidak menimbulkan perubahan dalam kehidupan perekonomian Indonesia, dalam arti peranan pemerintah tetap besar dalam perekonomian nasional Indonesia. Hal ini menimbulkan "ketergantungan" para pengusaha yang semakin besar pada pemerintah demi kelangsungan usaha mereka. Tetapi ketergantungan ini sebenarnya bukan hanya ada pada kalangan pengusaha saja, tetapi juga pada kelompok-kelompok lainnya termasuk politikus, hanya bobot ketergantungan tidak sama pada masing-masing kelompok sesuai dengan kepentingan mereka. Ketergantungan para pengusaha bukanlah dalam pengertian modal tetapi berbentuk kemudahan-kemudahan (fasilitas-fasilitas) seperti izin usaha. Izin usaha ini sulit diperoleh karena adanya "prioritas-prioritas" yang harus dipertimbangkan, sehingga pemberian izin ini pun harus berdasarkan "prioritas" tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat timbul pertanyaan, apakah status mereka memang berbeda dari kelompok-kelompok lainnya. Dapat dikatakan bahwa yang disebut kelas menengah di Indonesia muncul karena posisi mereka yang amat khusus terutama dalam bidang ekonomi. Mereka bukan merupakan kelompok "elite" (atas) juga bukan kelompok "bawah," tetapi posisi mereka sangat strategis terutama dalam kegiatan pembangunan nasional kita. Mereka merupakan orang-orang yang aktif memimpin dunia usaha terutama bergerak dalam dunia bisnis dan profesi serta pengambil keputusan dalam menjalankan usahanya sehari-hari. Sebenarnya mereka tidak terpaku pada satu pekerjaan rutin, tetapi menduduki berbagai jabatan, mereka bukan bekerja semata-mata untuk mencari nafkah tetapi mengejar karir. Yang termasuk kelompok ini adalah para pengusaha/wiraswasta, tenaga profesional

seperti dokter, pengacara, wartawan, seniman, guru/dosen, pegawai negeri, politikus, karyawan swasta dan mahasiswa. Mahasiswa dianggap cukup penting karena mereka mempunyai peranan tersendiri sebagai kelompok kelas menengah. Secara ekonomis mereka belum pantas disebut kelas menengah, tetapi mereka juga bukan merupakan kelompok yang hanya menerima perintah seperti kelas "bawah."

PANDANGAN TERHADAP PEMBANGUNAN NASIONAL

Dalam suatu penelitian lapangan yang dilakukan oleh CSIS pada awal tahun 1985,⁵ diteliti mengenai sikap dan pandangan golongan menengah di Indonesia terhadap pembangunan nasional dan hubungan luar negeri (tetapi dalam tulisan ini hanya akan diambil sebagian dari hasil penelitian mengenai sikap terhadap pembangunan nasional). Penelitian ini cukup menarik, baik dari cara pengambilan (pemilihan) sampel maupun materi penelitian itu sendiri.

Penelitian yang dilakukan di dua kota besar, Jakarta dan Yogyakarta ini mengambil sampel secara purposive dengan membuat asumsi bahwa yang termasuk golongan menengah antara lain adalah pegawai negeri, tenaga profesional, pengusaha/wiraswasta dan lainnya (termasuk politikus dan mahasiswa). Responden berusia antara 20-55 tahun. Cukup menarik adalah bahwa dari hasil penelitian ini ternyata lebih dari 80% responden lulusan perguruan tinggi dan hanya 0,3% yang hanya lulus sekolah dasar (SD). Berdasarkan penetapan dua kota yang berbeda situasinya kita sudah dapat memperkirakan bagaimana perbedaan pendapatan mereka dan hal ini pun dibuktikan oleh hasil penelitian. Hampir 80% responden di daerah Yogyakarta berpendapatan kurang dari Rp 400.000,00 per bulan, sedangkan responden di Jakarta hanya sekitar 50% (termasuk mahasiswa sekitar 12% dari jumlah responden di Jakarta) berada dalam kelompok pendapatan tersebut. Yang berpendapatan antara Rp 400.000,00 sampai Rp 1.000.000,00 di Jakarta hampir 35% sedangkan di Yogyakarta hanya sekitar 20%.⁶ Kenyataan ini menarik untuk diamati, karena walaupun mereka bekerja di bidang yang sama ternyata pendapatannya lebih besar di Jakarta.⁷ Dari hasil penelitian, tampak bahwa "kelas me-

⁵Hasil penelitian belum dipublikasikan.

⁶Pengelompokan tingkat pendapatan dan persentase responden pada masing-masing kelompok (untuk Jakarta termasuk mahasiswa):

	Yogyakarta (%)	Jakarta (%)
Kurang dari Rp 400.000,00	76,2	48,2
Rp 400.000,00 sampai Rp 1.000.000,00	18,5	34,1
Di atas Rp 1.000.000,00	5,3	17,7

⁷*Ibid.*

menengah" baik di Jakarta maupun di Yogyakarta mempunyai persepsi yang sama mengenai pembangunan nasional. Mereka menganggap bahwa "pembangunan ekonomi" merupakan sasaran nasional yang ingin dicapai pada dasawarsa terakhir ini (Yogyakarta 83,4%, Jakarta 75,3%). Hal ini dapat berarti bahwa bagi golongan menengah di Indonesia bidang ekonomi lebih penting daripada bidang-bidang lainnya atau masalah lainnya, seperti sosial dan politik, dianggap sudah baik (tidak perlu dipermasalahkan lagi) atau karena disadari bahwa pembangunan ekonomi adalah syarat pembangunan sosial politik. Yang dimaksudkan dengan pembangunan ekonomi adalah "peningkatan pemerataan kesejahteraan dan kesempatan" (Yogyakarta 31,8%, Jakarta 35,2%) dan "pengembangan sistem pendidikan yang tepat" (Yogyakarta 21,9%, Jakarta 18,2%). Di sini kita melihat bahwa kesejahteraan dan kesempatan yang merata serta masalah pendidikan merupakan perhatian utama masyarakat Indonesia dewasa ini.

Penilaian terhadap perkembangan ekonomi dalam dasawarsa yang lalu cukup positif, dalam arti hanya sebagian kecil responden (Yogya 6,6%, Jakarta 14,0%) yang merasa tidak puas dengan penerapan kebijakan ekonomi sejak dimulainya Repelita I.

Ketika harus menjawab pertanyaan mengenai bidang pembangunan ekonomi di negara kita yang paling besar dan paling kecil kemajuannya sejak tahun 1970, untuk yang paling besar kemajuannya baik Yogyakarta maupun Jakarta memberikan pilihan pertama yang sama, yaitu "produksi dan suplai pangan." Hal ini tidak mengherankan mengingat Indonesia saat ini sudah swasembada pangan (beras) dan pilihan berikutnya adalah "pendidikan" dan "sarana fisik" seperti pengangkutan dan komunikasi. Untuk yang paling kecil kemajuannya, responden di kedua kota memberikan pilihan utama pada "peningkatan kesempatan kerja," "pengurangan kemiskinan" dan "efisiensi pemerintahan." Di sini kita melihat bahwa masalah kesempatan kerja masih merupakan hal yang memprihatinkan di negara kita di samping masalah kemiskinan yang selalu hangat dipermasalahkan. Birokrasi pemerintahan seringkali menyebabkan tidak efisiennya pekerjaan. Ketika diminta untuk menjelaskan maksud pembangunan ekonomi, sebagian besar responden mengemukakan untuk memperkecil kesenjangan antara kaya dan miskin (Yogyakarta 88,1%, Jakarta 81,8%) yang diikuti oleh peningkatan produksi pangan dan menciptakan program-program kesejahteraan sosial yang mendasar.

Lebih dari separuh responden melihat strategi pembangunan Indonesia didasarkan pada pembangunan yang seimbang antara industri manufaktur dan pertanian. Hal ini tentu saja sejalan dengan kebijakan pemerintah seperti dinyatakan dalam rencana pembangunan negara.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut ternyata bahwa perbedaan pendapatan tidak atau kurang mempengaruhi sikap dan pandangan kelompok kelas menengah terhadap pembangunan nasional. Hal ini dapat dilihat dari jawaban-jawaban yang diberikan terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Dari seluruh pertanyaan yang diajukan yang menyangkut pembangunan nasional (termasuk masalah sosial ekonomi), tidak tampak perbedaan yang berarti dalam tingkat kepuasan/ketidakpuasan responden di kedua tempat.

Kelas menengah di Indonesia tampaknya memberikan bobot yang tinggi pada para cendekiawan (Yogyakarta 42,4% dan Jakarta 35,3%) sebagai kelompok yang diharapkan dapat memainkan peranan penting dalam pembangunan negara kita, di samping politikus (Yogyakarta 19,2%, Jakarta 21,2%) dan pengusaha/wiraswasta (Yogyakarta 11,9%, Jakarta 11,8%). Pendapat ini sungguh menarik untuk dikaji lebih lanjut karena dalam kenyataan, hingga saat ini, yang memegang peranan penting (sebagai decision-maker) di negara kita di samping politikus/negarawan adalah ABRI yang mempunyai peranan ganda (dwifungsi) dan memegang kedudukan-kedudukan kunci pada beberapa tempat yang dianggap penting.

Yang menarik dari hasil penelitian ini yaitu mereka yang termasuk golongan menengah di Indonesia merupakan kelompok yang dapat menerima hasil pembangunan sebagai sesuatu yang positif, artinya di samping masih banyak kelemahan-kelemahan yang harus diperbaiki, mereka juga melihat banyak keberhasilan di berbagai bidang. Memang mereka tidak sepenuhnya dapat bebas bergerak, karena kebebasan mereka telah dikompromikan dengan program-program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga tidak ada lagi saran atau gagasan yang akan muncul yang nadanya bertentangan dengan program pemerintah.

PENUTUP

Kelas menengah di Indonesia tidak sepenuhnya sama dengan kelompok-kelompok serupa di negara-negara lain terutama di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Jepang atau negara kapitalis lainnya yang sama sekali tidak tergantung pada pemerintah. Di Indonesia kelas menengah belum merupakan kelompok yang aktif memberikan saran pada pemerintah melainkan kelompok yang telah melakukan "trade off" antara kebebasan mereka dengan berbagai kemudahan (fasilitas) yang disediakan oleh pemerintah.

Pengusaha misalnya, mengekang keinginannya untuk berpolitik secara aktif termasuk menyampaikan gagasan-gagasan pembaharuan yang bertentangan dengan pemerintah untuk memperoleh kemudahan-kemudahan yang diperlukan.

Tidak dapat dipungkiri adanya perubahan tatanan kelas masyarakat di Indonesia sebagai akibat pergantian pemerintahan dan kenaikan harga ekspor minyak yang mendadak (pada periode Orde Baru). Kehadiran kelas menengah terutama dalam era pemerintahan Orde Baru ini penting, karena keberhasilan mereka dalam bidang ekonomi secara tidak langsung turut membantu meningkatkan kesempatan kerja melalui pembukaan usaha-usaha baru sehingga dapat membantu meningkatkan pendapatan kelompok masyarakat lainnya.

Satu hal yang perlu dicatat dari uraian ini adalah bahwa dalam periode mana pun sejak Indonesia merdeka, ada kelompok yang berperan sebagai perantara antara negara dan masyarakat, yaitu mereka yang dianggap mampu untuk mencernakan kebijaksanaan pemerintah terutama dalam bidang ekonomi dan kemudian direalisasikan dalam usaha mereka sehari-hari.

Efektivitas Organisasi Pembangunan Desa

Medelina KUSHARWANTI*

PENDAHULUAN

Kalau kita membaca dan merenungkan kembali Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea kedua, yang menyatakan bahwa kemerdekaan dan kedaulatan tidaklah merupakan tujuan akhir, maka pahamlah kita betapa luas dan jauhnya pandangan para pendiri negara ini. Mereka mengamanatkan bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila di dalam mengisi kemerdekaan.

Konsep adil dan makmur pada mulanya merupakan "impian indah" dari suatu bangsa yang baru merdeka, namun secara bertahap dapat dijabarkan dalam bentuk yang konkret. Akhirnya maksud pencantuman dua penggal kata "adil" dan "makmur" dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dipahami sebagai pedoman pengembangan bangsa Indonesia di kemudian hari.

Pada dasarnya penjabaran tersebut mengarah pada terciptanya tatanan masyarakat dengan taraf hidup yang layak, yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial yang diliputi rasa keselamatan dan ketenteraman, bebas dari kehinaan, kemiskinan, ketakutan dan ketidakpastian yang memungkinkan pemenuhan kebutuhan jasmaniah dan rohaniyah.¹ Sejak Pelita I, cita-cita tersebut dipikirkan dan ditangani secara serius, melalui pembangunan yang berencana dan terarah dengan tahapan-tahapan Pelita. Dengan pembangunan secara bertahap diharapkan masyarakat semakin memiliki kemampuan untuk berkembang, sehingga memungkinkan terciptanya masa depan yang berke-makmuran dan berkeadilan.

*Staf CSIS.

¹Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo, *Sosiologi Pedesaan*, Jilid 2 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1983), hal. 136.

Usaha lain yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kemakmuran bersama adalah dengan memperbesar partisipasi dan kontribusi masyarakat yang disalurkan melalui lembaga-lembaga pembangunan pedesaan yang ada. Tulisan ini bermaksud menyoroti bagaimana organisasi pembangunan desa tersebut dapat dikembangkan, dimanfaatkan dan difungsikan secara efektif, sehingga partisipasi aktif masyarakat pedesaan semakin meluas dan merata, baik dalam memikul beban pembangunan, dalam pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan ataupun di dalam menerima kembali hasil pembangunan.

KONSEP PEMBANGUNAN PEDESAAN

Di Indonesia, strategi pembangunan diarahkan untuk terwujudnya pembangunan yang menyeluruh dan merata bagi seluruh rakyat. Pembangunan tidak semata-mata ditujukan bagi suatu golongan atau masyarakat tertentu, tetapi bagi semua warga negara termasuk bagi mereka yang bermukim di pedesaan dan daerah terpencil. Pembangunan pedesaan memiliki tantangan yang spesifik. Keadaan sosio-kultural di pedesaan relatif berbeda dengan keadaan sosio-kultural di perkotaan,

Di seluruh wilayah tanah air tersebar 66.154 desa, dengan luas 2 juta km², yang didiami lebih dari 80% penduduk Indonesia.² Ini menandakan bahwa sudah saatnya desa dijadikan subyek dan "kantong-kantong" pembangunan, sebab perencanaan pembangunan pedesaan penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pemerataan pendapatan dan kesempatan kerja. Potensi desa dapat dimanfaatkan bagi peningkatan mutu kehidupan penduduknya. Banyak usaha dapat dilakukan untuk mendukung hal tersebut, antara lain dengan membebaskan desa dari keterpencilan, meratakan desa dengan pola transmigrasi, dan mengadakan pendidikan keterampilan administrasi desa. Lagipula desa sebagai kesatuan yang mampu merealisasikan tujuan yang diinginkan, maka selayaknya pembangunan pedesaan memperoleh perhatian besar.

Seperti dicantumkan dalam GBHN, tentang sektor pembangunan daerah, perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada peningkatan pembangunan pedesaan, terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang langsung maupun tidak langsung yang diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan.³ Keinginan untuk memberi perhatian besar bagi pembangunan pedesaan, dalam rangka pemerataan dan penyebaran pembangunan, diperjelas dengan

²BPS, *Statistik Indonesia 1983*, Jakarta, 1983.

³Lihat GBHN, dalam *Pola Umum Pelita IV*.

Instruksi Presiden RI No. 4 tahun 1983, tentang Bantuan Pembangunan Desa. Bantuan pembangunan desa ini dimaksudkan untuk menunjang pembinaan dan pemanfaatan usaha swadaya gotong-royong. Harapan yang tersirat dalam instruksi tersebut adalah menggalakkan partisipasi masyarakat pedesaan yang bermanfaat bagi pertumbuhan kehidupan ekonomi pedesaan. Pendek kata berkat keikutsertaan penduduk dalam proses pembangunan tercipta suatu pertumbuhan ekonomi, walaupun di sisi lain muncul anggapan bahwa pertumbuhan ekonomi yang meningkat hampir dengan sendirinya akan meningkatkan partisipasi dan keadilan sosial.⁴

BEBERAPA KELEMAHAN

Pembangunan ternyata merupakan masalah yang sangat sulit daripada yang diperkirakan sebelumnya. Usaha untuk menciptakan masyarakat adil-makmur secara menyeluruh dan merata tidak semudah "membalikkan telapak tangan," oleh karena berbagai hambatan dan rintangan harus dihadapi agar cita-cita yang diinginkan dapat teraih. Sebagai contoh, banyaknya jumlah penduduk miskin di pedesaan memberikan gambaran betapa sulitnya

Tabel 1

JUMLAH DAN PERSENTASE* PENDUDUK MISKIN DI INDONESIA MENURUT DAERAH KOTA/PEDESAAN, 1976-1981

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta)			Persentase Penduduk Miskin			Total Penduduk (ribu)		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa
1976	10,0	44,2	54,2	38,79	40,37	40,08	25.685	109.505	135.190
1978	8,3	38,9	47,2	30,84	33,88	33,31	26.900	114.679	141.579 ¹
1980	9,5	32,8	42,3	29,04	28,42	28,56	32.569	115.471	148.040 ²
1981	9,3	31,3	40,6	28,06	26,49	26,85	33.289	118.026	151.315 ²

* Persentase penduduk miskin dihitung berdasarkan data Susenas.

¹ Dari Proyeksi Penduduk Indonesia 1971-1981, Seri K. No. 1.

² Dari Proyeksi Penduduk Indonesia 1980-2000.

Sumber: BPS, *Indikator Pemerataan Pendapatan Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia 1976-1981*.

⁴Edgar Owens dan Robert Shaw, *Pembangunan Ditinjau Kembali* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1980), terjemahan buku *Development Reconsidered* (London, 1972).

"menyuntikkan" kemajuan dalam kehidupan masyarakat. Dari Tabel 1 terlihat bahwa pada tahun 1976 terdapat 44 juta penduduk tergolong miskin di daerah pedesaan atau 40,37% dari seluruh penduduk desa, dan 10 juta penduduk tergolong miskin di daerah perkotaan atau 38,79% dari seluruh penduduk kota. Pada tahun 1978, jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 47,2 juta, dan 38,9 juta di antaranya berdiam di daerah pedesaan. Sisanya sebanyak 8,3 juta jiwa berada di daerah kota. Dengan demikian selama periode 1976-1978 terdapat penurunan 6,5% penduduk miskin di pedesaan dan 8% di daerah perkotaan.

Penurunan jumlah penduduk miskin di pedesaan dari tahun 1978 sampai 1980 adalah 5,5%. Keadaan memburuk pada tahun 1981, karena hanya terdapat penurunan sebesar 1,71%. Sementara itu pada waktu yang sama di daerah perkotaan terdapat penurunan berturut-turut sebesar 1,8% dan 0,98%. Harapan untuk meningkatkan kedudukan desa-desa tertentu, yakni dari desa tradisional menjadi transisional, dan dari desa transisional ke desa swasembada, belum terwujud sepenuhnya. Dalam beberapa Pelita diharapkan tercapai peningkatan kedudukan desa sebesar 4%, namun ternyata selama periode 1971-1976 hanya tercatat peningkatan sebesar 1,25%.⁵ Keadaan yang kurang menggembirakan tersebut memerlukan "renungan" ke belakang, sekaligus "tatapan" ke depan untuk meneliti kekurangan dan kelemahan. Jalan ke luar perlu dicari agar pembangunan masyarakat di pedesaan semakin mendekati sasarannya.

Dari berbagai studi mengenai pembangunan masyarakat pedesaan, dapat diidentifikasi berbagai penyebab kurang berhasilnya program pembangunan di pedesaan. Penyebab-penyebab tersebut antara lain:

1. Tumpang-tindih dalam kebijakan organisasi dan manajemen serta tanggung jawab, dan kelemahan dalam koordinasi di antara lembaga-lembaga yang ada.
2. Kelemahan dalam perencanaan, yang disebabkan kurangnya pengetahuan dalam teknik-teknik pendekatan yang dipakai.
3. Rendahnya partisipasi sosial, khususnya pada daerah-daerah pedesaan yang memiliki tipe tradisional dan transisional.⁶

Kelemahan-kelemahan lain yang dapat disebutkan adalah sebagai berikut:

1. Keterbatasan dalam pemenuhan dana yang dibutuhkan.

⁵A. Sudiharto Djiwandono, "Some Thoughts on Increasing the Effectiveness of the Rural Development Organization: The Indonesian Case," makalah yang disampaikan pada salah satu seminar di Colombo, Srilangka, 1980.

⁶*Ibid.*, hal. 4.

2. Berbagai perbedaan dalam kehidupan masyarakat yang menyangkut perbedaan ras, kasta, agama, kebudayaan dan kepentingan. Faktor ini mempersulit tumbuhnya kehendak atau pendapat yang seragam di kalangan masyarakat.
3. Sikap masyarakat paternalistik yang kurang mendukung inisiatif dan keinginan untuk membangun diri sendiri.
4. Kelemahan aparat pedesaan di bidang administrasi yang sebenarnya amat diperlukan bagi pelaksanaan program.

Kelamahan-kelemahan tersebut berkaitan erat dengan masalah modal, efisiensi alokasi penggunaan dana dan mentalitas masyarakat. Di samping itu faktor penting lainnya di dalam perencanaan dan implementasi program-program di pedesaan adalah efektivitas organisasi atau pengorganisasian. Masalah inti pembangunan adalah bagaimana proses perubahan yang dinamis dapat digerakkan agar penduduk (terutama kaum lemah dan miskin) tidak hanya produktif, tetapi juga secara sosial lebih efektif dan sadar diri. Pembinaan-pembinaan di bidang ekonomi jelas tidak dapat berdiri sendiri. Usaha-usaha tersebut akan "kandas," dalam arti pertumbuhan ekonomi lebih rendah daripada yang diperlukan untuk mengatasi kemelaratan, jika tidak dibarengi dengan pembinaan di bidang lain. Selain keahlian di bidang ekonomi dan sosial, pembangunan perlu ditunjang oleh kemampuan administrasi, pengelolaan dan organisasi yang tinggi. Robert L. Heilbroner menyatakan: "Pembangunan adalah jauh lebih besar daripada hanya mendorong pertumbuhan ekonomi di dalam suatu struktur sosial yang telah ada. Ia lebih merupakan pembaharuan atas struktur tersebut. Suatu proses perubahan ideal, sosial, ekonomi dan politik yang mensyaratkan pembentukan kembali masyarakat dalam sikap-sikapnya yang paling umum maupun paling pribadi."⁷

Pengertian inilah yang mungkin melahirkan pendapat bahwa pertumbuhan ekonomi bukanlah satu-satunya sasaran pembangunan. Pembangunan lebih tepat diarahkan sebagai perubahan masyarakat yang menyangkut penyusunan kembali tata hubungan antara pemerintah dan rakyat, sehingga massa rakyat dapat mendatangkan pengaruh tertentu pada kebijakan-kebijakan nasional yang melibatkan kehidupan mereka sendiri.⁸

Bila kita rangkumkan, maka uraian sebelumnya akan menghantar kita pada pengertian betapa pentingnya memberi perhatian yang besar terhadap lembaga-lembaga di pedesaan. Lembaga-lembaga ini secara langsung menjadi penyalur aspirasi masyarakat kepada pemerintah dan sebaliknya sebagai alat untuk menyampaikan program-program pemerintah kepada rakyat.

Robert L. Heilbroner, "Amerika yang Kontra Revolusioner," *Commentary* (April), hal. 32.

⁸Bandingkan dengan Edgar Owens dan Robert Shaw, *op. cit.*, hal. 22.

Guna memberikan arah bagi penataan yang diinginkan, sebaiknya dipelajari kekurangan-kekurangan dalam bidang pengorganisasian lembaga-lembaga pedesaan. Kekurangan-kekurangan tersebut tidak hanya disebabkan oleh "keberadaan" lembaga itu sendiri, tetapi juga unsur lain dalam lingkungan kerjanya. Akibatnya kerja lembaga tidak efektif dan menghasilkan berbagai ketimpangan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Unsur-unsur lain adalah kurang jelasnya pembagian tugas antara badan-badan perencana dan pelaksana, baik di departemen maupun non-departemen dalam mengadakan pembinaan, baik secara sektoral maupun regional. Hal ini menunjukkan kurangnya sinkronisasi dan koordinasi para aparat dari tingkat pusat sampai pedesaan. Dengan demikian, sistem perencanaan pembangunan perlu disederhanakan dengan memperjelas fungsi lembaga-lembaga yang ada, termasuk di tingkat pedesaan. Selain itu, diperlukan juga perencanaan struktur birokrasi organisasi sederhana untuk mempermudah pengawasan.

Struktur organisasi yang kurang tepat dapat menyebabkan arus komunikasi tidak efektif, baik secara vertikal maupun horisontal. Ini melemahkan distribusi atau pembagian program, sehingga pemerataan program dan beban kerja tidak tercapai. Kerumitan dalam sistem birokrasi serta rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai cara kerja organisasi dan manajemen modern dalam setiap proyek juga memperlambat penyelesaian proyek tersebut. Akibatnya timbul masalah ketidaktepatan waktu dalam menyelesaikan masalah. Ketatnya birokrasi dan berbelitnya prosedur sering menyebabkan seseorang sulit mengikuti aliran kerja secara keseluruhan. Di samping meniadakan kontrol sosial, hal ini juga tidak mendorong masyarakat untuk terlibat di dalamnya.

Kehidupan "feodal" ternyata masih terasa tinggal dalam masyarakat kita, sehingga segala sesuatu banyak diatur dari atas. Akibatnya perencanaan atau ide dari bawah (bottom up) selalu digugurkan oleh ide-ide dari atas (top down). Program dari ataslah yang biasanya berlaku, sehingga banyak program yang kurang peka terhadap kebutuhan masyarakat. Akibatnya masyarakat kurang mendukung pelaksanaan program-program tersebut, baik mobilisasi sumber-sumber pembiayaan maupun pengawasan sosial.

Keadaan ini perlu secepatnya diperbaiki. Terapi-terapi "mujarab" harus segera ditemukan untuk menormalkan mekanisme kerja lembaga-lembaga pedesaan. Hal ini senada dengan pemikiran Edgar Owens, bahwa rakyat perlu diorganisasi dalam suatu kerangka kelembagaan yang memberi peluang kepada mereka untuk memasuki sistem ekonomi dan sosial nasional guna memberikan landasan bagi pembangunan yang kukuh dan luas.⁹

⁹*Ibid.*, hal. 22.

Bertitik tolak dari keadaan pembangunan pedesaan yang belum memenuhi harapan dan kelemahan-kelemahan dalam mekanisme kerja lembaga pedesaan, dapat disimpulkan bahwa organisasi milik rakyat ini sebenarnya dapat dibenahi dari segi struktur, fungsi maupun tugasnya. Ini dapat dicapai, jika pengorganisasian lembaga-lembaga pedesaan tersebut ditangani secara efektif.

KONSEP EFEKTIVITAS ORGANISASI

Pengorganisasian secara langsung berkaitan erat dengan usaha-usaha pencapaian tujuan. Maka selayaknya dilakukan usaha-usaha penataan organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Artinya, organisasi tersebut harus diatur dan dijalankan secara efektif. Efektivitas sendiri adalah tingkat kesanggupan dalam pencapaian tujuan. Dengan kata lain, organisasi yang memiliki tingkat efektivitas tinggi memiliki kesanggupan besar untuk mencapai tujuannya.

Lembaga-lembaga di pedesaan ternyata memiliki kriteria tersendiri mengenai efektivitas organisasinya. Efektivitas organisasi mereka tergantung pada kemampuan mereka untuk menjangkau massa agar secara sukarela melibatkan diri dalam berbagai macam program. Efektivitas lembaga-lembaga pedesaan dapat pula dilihat dari kemampuan mereka melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan program-program pembangunan di pedesaan.

Organisasi yang efektif mudah dan cepat mencapai tujuan. Jadi lembaga-lembaga pedesaan dapat mencapai program yang ditentukan dengan cepat dan mudah, bila seluruh masyarakat turut serta di dalamnya. Prof.Dr. Sartono Kartodirdjo mengatakan bahwa partisipasi amat penting sebagai tolok ukur pembangunan.¹⁰ Berdasarkan konsep efektivitas organisasi di atas, tampaknya bahwa lembaga-lembaga pedesaan di Indonesia masih tergolong kurang efektif.

Kegagalan pembangunan di pedesaan antara lain disebabkan oleh daya kerja lembaga-lembaga pedesaan yang kurang efektif ini. Lembaga-lembaga kurang mampu menyerap partisipasi masyarakat yang sebenarnya harus terhimpun dalam pengorganisasiannya.

PENDEKATAN POLA BUDAYA

Dikeluarkannya Undang-Undang RI No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa dan Keppres No. 28 tahun 1980 tentang penyempurnaan dan pening-

¹⁰*Suara Karya*, 6 April 1984.

katan fungsi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa menunjukkan adanya usaha di bidang pengaturan dan penyiapan lembaga-lembaga pedesaan sebagai penggerak usaha pembangunan. Usaha-usaha ini dimaksudkan untuk menutupi kekurangan selama ini dan untuk memberi manfaat langsung pada masyarakat.

Melalui peraturan ini dilakukan pengaturan jalur komando dan koordinasi yang dipakai bagi pemisahan hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab dalam rangka mengefektifkan organisasi pedesaan. Selain itu, ditekankan pula dasar permusyawaratan rakyat yang mencerminkan sistem demokrasi dan dapat menggerakkan partisipasi penduduk desa dalam pembangunan. Partisipasi ini merupakan kebutuhan, bukan sesuatu yang diharuskan dari atas. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa kebijakan atau penataan dari "atas" harus berlandaskan pada pemahaman struktur sosial masyarakat yang berlaku di daerah tersebut, seperti peran pribadi, status pribadi, kekerabatan, etnis, politis dan kewibawaan pusat. Dengan kata lain, pendekatan sosial-budaya adalah tepat untuk mengetahui bentuk dan model organisasi yang ideal bagi daerah tersebut.

Dalam penetapan strategi perencanaan dan kebijaksanaan pun, William R. King menunjukkan pentingnya pola pendekatan budaya. Menurut Profesor dari Universitas Pittsburgh ini, pendekatan sosial-budaya masyarakat amat penting bagi penjabaran terhadap apa yang dapat dilakukan bagi suatu organisasi tertentu untuk mengefektifkannya. Budaya suatu masyarakat juga bisa dilihat dari pembentukan organisasinya, bagaimana budaya tersebut amat berpengaruh pada perilaku dan modus operandi organisasi.¹¹

Budaya suatu masyarakat akan memberi ciri tertentu pada organisasi yang dimiliki. Organisasi yang demikian merupakan sarana cukup baik bagi sosialisasi program pembangunan. Perundangan mengenai pengorganisasian lembaga pedesaan tetap mengakui bahwa masyarakat merupakan penyelenggara dan penanggung jawab di bidang pemerintahan dalam rumah tangganya sendiri. Perundangan ini juga mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum, adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih ada sejauh menunjang kelangsungan program nasional. Pendeknya perundangan dan peraturan tersebut dipakai sebagai konsep penataan organisasi pedesaan agar mampu menjadi motor penggerak bagi pelaksanaan program. Di samping itu organisasi tersebut diusahakan memiliki daya penarik partisipasi, sehingga banyak masyarakat terlibat di dalamnya.

¹¹William R. King dan David I. Cleland, *Strategic Planning and Policy* (New York: Van Nostrand Reinhold Company Regional Offices, 1978), hal. 275.

YANG SEKARANG ADA

Baik lembaga-lembaga desa, seperti LKMD, LMD, KPD, PKK maupun lurah beserta perangkatnya memiliki hubungan dan keterikatan secara hirarki dengan lembaga-lembaga yang lebih tinggi. Tetapi secara konseptual telah ada pengertian "merdeka" dengan jalan menolong diri sendiri dalam memecahkan masalah-masalah yang ada.

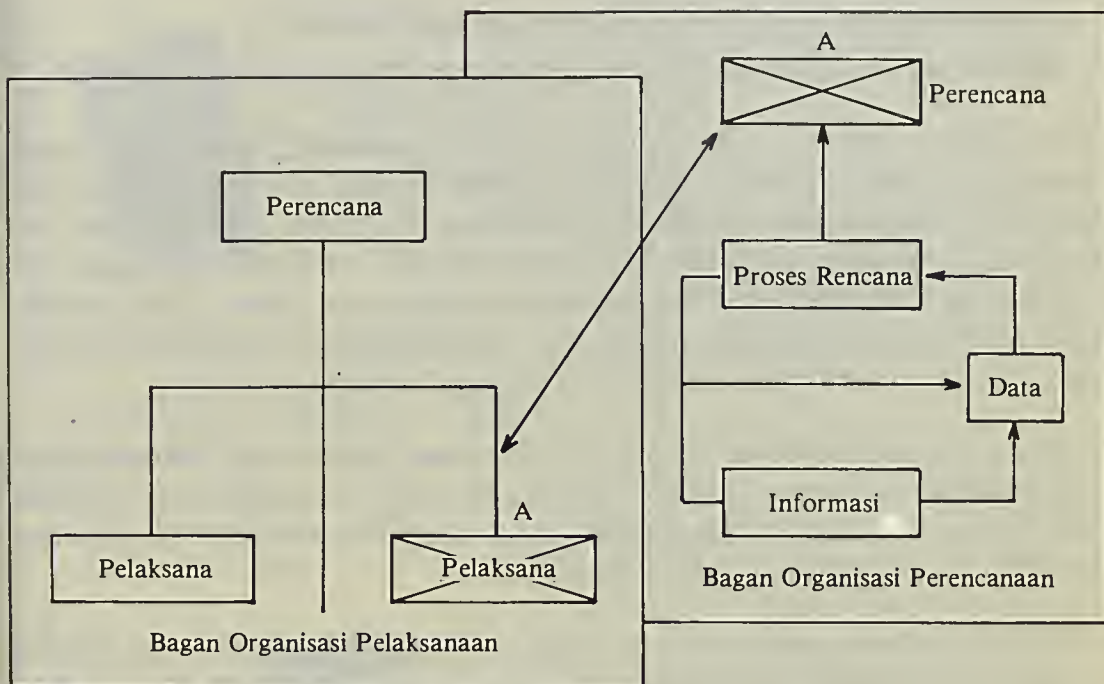
Keburukan yang sering terlihat ialah bahwa sesuatu yang telah ditetapkan secara ideal sering mendapat penyimpangan dalam praktek. Dalam kenyataan sehari-hari, lembaga-lembaga tersebut memperoleh banyak hambatan pada pelaksanaan fungsi. Kecuali menyangkut ketidakterikatan dalam pemanfaatan lembaga secara maksimal, disebabkan juga oleh kesenjangan antara perencanaan dan pelaksana program. Perencana terlalu banyak bekerja di belakang meja sehingga menyebabkan kurang hubungan antara penyusunan rencana dan pelaksanaan rencana atau antara para penyusunnya dan para pelaksananya, ini mengakibatkan rencana kurang layak dan sulit terlaksana ketika dipraktekkan di lapangan. Kalaupun layak, rencana tersebut kurang sesuai dengan apa yang sebenarnya dibutuhkan. Ini bisa terjadi, sebab struktur organisasi yang ada memisahkan antara perencana dan pelaksana. Keduanya dihubungkan dengan jalur komando yang biasanya bersifat kaku, sehingga memperlemah efektivitas organisasi.

SEBUAH MODEL

Untuk mengatasi ketidakefektifan organisasi pedesaan, dibutuhkan suatu bentuk atau struktur organisasi yang dapat mengurangi jarak antara perencanaan dan pelaksana program. Model organisasi yang diusulkan adalah model "Pergantian Organisasi Paralel."¹²

Dalam model ini, orang yang sama dapat mempunyai peranan yang lain. Ia dapat menjadi anggota badan perencanaan serta turut dalam penyusunan suatu usulan proyek, namun dalam peranan yang lain dapat menjadi anggota pelaksana (lihat Bagan). Orang tersebut memiliki peran-peran tertentu dalam setiap bagan organisasinya. Tiap peran memiliki hubungan yang bervariasi dengan orang lain. Hal ini berbeda dengan kebanyakan organisasi di mana jalur-jalurnya bersifat kaku dan hanya menitikberatkan pada masalah pengawasan. Pola kerja yang dipakai adalah, manajer eksekutif mendapat laporan-laporan dari manajer yang ada di bawahnya. Dengan demikian seolah-olah ada pemisah antara bentuk organisasi pelaksana dan organisasi perencanaan.

¹²William R. King dan David I. Cleland, *op. cit.*, hal. 35.



Pada lembaga-lembaga pembangunan di pedesaan, terdapat kelompok perencana program yang diarahkan oleh pemerintah dan kelompok pelaksananya. Untuk mendekatkan keduanya William R. King mengusulkan model Perpindahan Organisasi Paralel yang merupakan salah satu bentuk organisasi "Multi Dimensi."¹³ Perencana dapat berfungsi sebagai pelaksana, sehingga dengan mudah dapat mengetahui apakah pertimbangan atas rencananya dapat dilaksanakan. Banyak masukan dapat diperoleh untuk mendeteksi kelemahan dan kekurangan program-program yang ada, sehingga dapat diperbaiki dan disempurnakan.

Melihat pengorganisasian lembaga-lembaga pembangunan di pedesaan, kiranya sangat diperlukan kesempatan atau peluang untuk menata diri di samping dorongan dari atas. Peluang berusaha dan bekerja harus diusahakan secara penuh. Emil Salim menyebutkan beberapa hal yang diperlukan bagi kelangsungan hidup suatu lembaga pembangunan di pedesaan sebagai lembaga swadaya masyarakat, yaitu:

1. Selalu bekerja mandiri dan berswadaya.
2. Memiliki peluang untuk sejalan atau berbeda pendapat dengan pemerintah.
3. Memperoleh kesempatan untuk diberi pengakuan atas prestasi kerjanya.

¹³*Ibid.*, hal. 295.

4. Memiliki ruang hidup untuk tumbuh dan berkembang.
5. Mempunyai kesempatan untuk menjalin komunikasi dengan pemerintah.¹⁴

Meskipun seharusnya berfungsi sebagai koordinator, camat atau lurah banyak langsung bertindak sebagai unsur negara yang ada di desa. Beratnya bobot perencanaan dan petunjuk pelaksanaan dari pusat, propinsi dan kabupaten, membuat camat lebih cenderung menjadi "dead-end" (ujung akhir) aparat negara daripada menjadi perantara negara dan rakyat. Hal tersebut juga menimpa nasib seorang kepala desa, sehingga prosedur pemilihan untuk memperkuat pemerintahan di desa tidak banyak artinya.

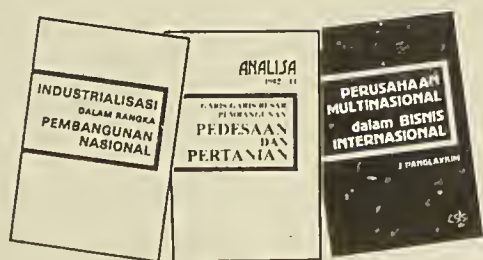
Pemanfaatan LKMD secara benar merupakan upaya untuk mendekatkan perencanaan dan pelaksana. Demikian pula, penetapan program-program PKK yang bersumber dari usulan anggota dapat diartikan sebagai dekatnya hubungan antara perencanaan dan pelaksana.

Dengan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 1984 tentang Pengendalian Pelaksanaan Program Masuk Desa, pola kerja di atas dapat langsung diterapkan pada lembaga pedesaan yang lain. Dalam pelaksanaan dengan Model Perpindahan Paralel perlu ditingkatkan kemampuan dan keterampilan masyarakat pedesaan dalam hal berorganisasi. Tanpa disertai usaha tersebut, segala upaya yang dilakukan akan sia-sia. Dengan pengetahuan dan kemampuan yang memadai di bidang organisasi, pemilikan peran ganda sesuai dengan dimensi-dimensi organisasi tidak akan menjadi masalah.

PENUTUP

Penyederhanaan proses dan prosedur kerja, perencanaan program dengan matang, serta penataan yang sesuai, dalam struktur organisasi adalah langkah-langkah yang mutlak dalam upaya mengefektifkan organisasi. Dengan model organisasi seperti di atas, diharapkan akan tercipta suatu kondisi organisasi yang dapat mendukung usaha-usaha pembangunan berencana di pedesaan. Pendekatan ini juga memberi landasan kukuh pada seperangkat perlembagaan yang akan memberikan rakyat kesempatan untuk turut serta mengambil keputusan yang paling penting bagi hidupnya. Dengan demikian pendekatan ini dapat mendewasakan masyarakat untuk maju dan berkembang atas otoaktivitas dan swakaryanya, tanpa melupakan pendekatan terhadap sosial budayanya.

¹⁴*Merdeka*, 8 Juni 1984.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—

DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35